

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política**  
**I**



**E-GOVERNMENT O ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:  
SU IMPLANTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DEL  
ESTADO**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

**Juan Emilio Suñé Cano**

Bajo la dirección del doctor

José Iturmendi Morales

**Madrid, 2013**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO



**E-GOVERNMENT O ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:**  
**SU IMPLANTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR

**JUAN EMILIO SUÑÉ CANO**

**CATEDRÁTICO-DIRECTOR: DR. D. JOSÉ ITURMENDI MORALES**

**MADRID, 2012**

## ÍNDICE

PÁG.

<b>CAPÍTULO 1.- <u>JUSTIFICACIÓN</u></b> .....	20
<b>1.1.- IMPORTANCIA DEL E-GOVERNMENT O ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA</b> .....	20
<b>1.2.- INQUIETUDES PRESENTES EN EL TEMA DE TESIS: EL E-GOVERNMENT Y LA ATENCIÓN PREFERENTE A LA A.G.E...</b>	21
<b>1.3.- UNA TESIS SOBRE E-GOVERNMENT ES INTEDISCIPLINAR, PERO NUCLEADA POR LA FILOSOFÍA DEL DERECHO Y EL DERECHO INFORMÁTICO</b> .....	22
<b>1.4.- LA ELECCIÓN DE UN TEMA DE DERECHO INFORMÁTICO CENTRADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	26
<b>1.5.- CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA ESTRUCTURA Y OBJETIVOS DE LA PRESENTE TESIS</b> .....	27
<b><u>CAPÍTULO 2.- EL E-GOVERNMENT O ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ENTORNO GLOBAL</u></b> .....	29
<b>2.1.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SUS ORÍGENES..</b>	29
<b>2.2.- EL E-GOVERNMENT EN LA OCDE</b> .....	33
<b>2.2.1.-EN TORNO A LA OCDE</b> .....	33

2.2.2.-EVOLUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA OCDE SOBRE E-GOVERNMENT .....	33
2.2.3.- OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA SEGÚN LA OCDE .....	38
2.2.4.- IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA ..	40
2.2.5.- E-GOVERNMENT ORIENTADO AL USUARIO .....	43
2.2.6.- PRESTACIÓN DE SERVICIOS MULTICANAL .....	48
2.2.7.- SOLUCIONES PARA PROCESOS COMUNES DE ACTIVIDAD ...	51
2.2.7.1.- <u>Concepto de procesos comunes de actividad (negocio)</u> .....	51
2.2.7.2.- <u>Beneficios ligados a la identificación de los procesos comunes de actividad</u> .....	52
2.2.7.3.- <u>Niveles de cooperación entre organizaciones</u> .....	53
2.2.8.- EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA .....	54
2.2.9.- LA COORDINACIÓN EN EL E-GOVERNMENT .....	55
2.2.9.1.- <u>Introducción</u> .....	55
2.2.9.2.- <u>¿Cuándo se necesita coordinación?</u> .....	55
2.2.10.- CONCLUSIÓN GENERAL SOBRE EL E-GOVERNMENT EN LA OCDE .....	58
 2.3.- BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL E-GOVERNMENT EN LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL USA .....	60
 2.4.- LA ONU ANTE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA .....	63
2.4.1.- LAS ENCUESTAS PERIÓDICAS DE NACIONES UNIDAS SOBRE E-GOVERNMENT .....	63
2.4.1.1.- <u>Encuesta Gobl sobre Administración Electrónica 2003: E-Government y Desarrollo</u> .....	63

<b><u>2.4.1.2.- El Informe de Situación sobre E-Government Global de 2004: La brecha en la posibilidad de acceso</u></b> .....	65
<b><u>2.4.1.3.- El Informe de Situación sobre E-Government Global de 2005: La Inclusión-E</u></b> .....	66
<b><u>2.4.1.4.- La Encuesta sobre E-Government Global de 2008: Un cambio organizacional</u></b> .....	66
<b><u>2.4.1.5.- Encuesta de 2010 sobre E-Government Global</u></b> .....	67
<b>2.4.2.- LA ENCUESTA ONU 2012: UNA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA PARA LOS CIUDADANOS</b> .....	67
<b><u>2.4.2.1.- Introducción</u></b> .....	67
<b><u>2.4.2.2.- El ranking 2012 de los mejores países en sistemas de Administración Electrónica</u></b> .....	69
<b><u>2.4.2.3.- Sistemas más eficientes de Administración Electrónica</u></b> .....	71
<b><u>2.4.2.4.- Algunos datos sobre el ranking del E-Government en el ámbito Iberoamericano y Europeo</u></b> .....	74
<b><u>2.4.2.5.- La prestación de servicios on line y la participación-E: El caso de Colombia</u></b> .....	75
<b><u>2.4.2.6.- Administración Electrónica para una Administración Integrada</u></b> .....	76
<b><u>2.4.2.7.- Hacia la prestación de servicios multicanal</u></b> .....	79
<b><u>2.4.2.8.- Brecha digital, accesibilidad y población vulnerable ante los servicios-E</u></b> .....	83
<b><u>2.4.2.9.- Una vez implementada la Administración Electrónica se necesita maximizar su uso</u></b> .....	87
<b>2.4.3.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS GLOBAL</b> .....	90
<b><u>2.4.3.1.- Consideraciones generales sobre el impacto económico de la Administración Electrónica</u></b> .....	90

<b>2.4.3.2.- <u>La crisis incrementa la brecha digital ente los países desarrollados y los infradesarrollados</u></b> .....	92
<b>2.4.3.3.- <u>La economía del open data</u></b> .....	93
<b>2.4.3.4.- <u>Los E-Services como respuesta a la crisis</u></b> .....	95
<b>2.4.3.5.- <u>El E-Government ante la crisis financiera</u></b> .....	96

### **CAPÍTULO 3.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN NUESTRO ENTORNO PRÓXIMO: UNIÓN EUROPEA E IBEROAMÉRICA** .....

<b>3.1.- LA UNIÓN EUROPEA MARCA LA AGENDA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA</b> .....	99
3.1.1.- LA UNIÓN EUROPEA Y EL E-GOVERNMENT .....	99
3.1.2.- LA ESTRATEGIA DE LISBOA COMO ORIGEN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE E-GOVERNMENT .....	102
3.1.2.1.- <u>El Consejo de Lisboa del año 2000 y el E-Government</u> .....	102
3.1.2.2.- <u>Desarrollo de la Estrategia de Lisboa</u> .....	105
3.1.3.- EL PLAN DE ACCIÓN eEUROPA 2002.....	107
3.1.3.1.- <u>Antecedentes</u> .....	107
3.1.3.2.- <u>El Plan eEUROPA 2002: Consejo de 19 y 20 de junio de 2000</u> .....	108
3.1.4.- DECLARACIONES DEL CONSEJO E INFORMES DE LA COMISIÓN SOBRE E-GOVERNMENT, POSTERIORES A LA DECLARACIÓN DE LISBOA .....	113
3.1.4.1.- <u>La Declaración Ministerial de Bruselas de 2001</u> .....	113
3.1.4.2.- <u>El Plan de Acción eEuropa 2005</u> .....	116
3.1.4.2.1.- Administración en línea ( <i>e-Government</i> ) .....	117
3.1.4.2.2.- Aprendizaje en línea ( <i>e-Learning</i> ).....	118

3.1.4.2.3.- Salud en línea ( <i>e-Health</i> ) .....	119
3.1.4.3.- <u>La Declaración Ministerial de Como de 2003</u> .....	120
3.1.4.4.- <u>Comunicación de la Comisión sobre la Administración Electrónica en el futuro de Europa</u> .....	121
3.1.4.4.1.- Sobre la Comunicación, en general.....	121
3.1.4.4.2.- El papel del sector público en el desarrollo de la sociedad de la información y la dinamización de la economía.....	122
3.1.4.4.3.- El sector público también debe atender las mayores expectativas de los ciudadanos y las empresas, acostumbrados a la mayor eficiencia del sector privado .....	123
3.1.4.4.4.- Papel de la Administración Electrónica, en general....	123
3.1.4.4.5.- La Comunicación de la Comisión propone determinados avances a partir de la situación existente en 2002.....	124
3.1.4.5.- <u>La iniciativa i2010</u> .....	128
3.1.4.6.- <u>La Declaración Ministerial de Manchester, de 2005</u> .....	131
3.1.4.7.- <u>La Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción de Administración Electrónica i2010</u> .....	132
3.1.4.8.- <u>La Declaración Ministerial de Lisboa, de 2007</u> .....	138
3.1.4.9.- <u>La Declaración Ministerial de Malmö, de 2009: El horizonte 2015</u> .....	139
3.1.4.10.- <u>Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción Europeo de Administración Electrónica 2011-2015</u> .....	141
2.1.4.10.1.- Antecedentes, meta y objetivos del Plan de Acción 2011-2015.....	141
3.1.4.10.2.- El Plan de Acción 2011-2015 pone el acento en la participación ciudadana .....	144
3.1.4.10.3.- El Plan de Acción y el desarrollo del mercado interior .....	145

<b>3.1.4.10.4.- Eficiencia y eficacia de los Gobiernos y las Administraciones .....</b>	<b>147</b>
<b>3.1.4.10.5.- Condiciones previas para el desarrollo de la Administración Electrónica en el Plan de Acción 2011-2015 .....</b>	<b>148</b>
<b>3.1.4.11.- <u>La Estrategia Europa 2020</u> .....</b>	<b>149</b>
<b>3.1.4.12.- <u>La Declaración Ministerial de Granada y el desarrollo de la Estrategia Europa 2020, en materia de Agenda Digital y de E-Government</u> .....</b>	<b>152</b>
<b>3.1.5.- EL IMPULSO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ON LINE, EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>154</b>
<b>3.2.- LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO .....</b>	<b>158</b>
<b>3.2.1.- INTRODUCCIÓN GENERAL .....</b>	<b>158</b>
<b>3.2.2.- OBJETIVOS DE LA CIGE .....</b>	<b>158</b>
<b>3.2.3.- PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA SEGÚN LA CIGE .....</b>	<b>159</b>
<b>3.2.4.- EL DERECHO A LA RELACIÓN ELECTRÓNICA CON LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>160</b>
<b>3.2.5.- IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA .....</b>	<b>162</b>
<b><u>CAPÍTULO 4.- LA FIRMA ELECTRÓNICA Y LOS ORIGENES DEL E-GOVERNMENT EN ESPAÑA</u> .....</b>	<b>165</b>
<b>4.1.- INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>165</b>
<b>4.2.- LA SEGURIDAD DOCUMENTAL: AUTENTICIDAD, NO REPUDIO INTEGRIDAD Y CONFIDENCIALIDAD .....</b>	<b>166</b>
<b>4.2.1.- AUTENTICIDAD .....</b>	<b>166</b>



4.2.2.- NO REPUDIO .....	168
4.2.3.- INTEGRIDAD: EL HASH.....	168
4.2.4.- CONFIDENCIALIDAD.....	169
<b>4.3- ORÍGENES DE LA FIRMA ELECTRÓNICA EN ESPAÑA .....</b>	<b>171</b>
<b>4.4.- CLASES DE FIRMA ELECTRÓNICA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA AVANZADA Y A LA RECONOCIDA.....</b>	<b>173</b>
4.4.1.- CLASES DE FIRMA ELECTRÓNICA, EN GENERAL.....	173
4.4.2.- FIRMA ELECTRÓNICA BÁSICA .....	176
4.4.3.- FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA .....	177
4.4.4.- FIRMA ELECTRÓNICA RECONOCIDA.....	180
4.4.5.- CONCEPTO DE CERTIFICADO Y DE CERTIFICADO RECONOCIDO.....	181
4.4.6.- DISPOSITIVOS SEGUROS DE CREACIÓN DE FIRMA .....	187
4.4.7.- EQUIVALENCIA FUNCIONAL JURÍDICA ENTRE FIRMA ELECTRÓNICA RECONOCIDA Y FIRMA MANUSCRITA: EL LEGISLADOR COMPLICÓ ARTIFICIALMENTE UNA CUESTIÓN A PRIORI SENCILLA .....	189
4.4.8.- LOS ESTÁNDARES EUROPEOS QUE PREMITEN ACREDITAR LA FIRMA RECONOCIDA.....	193
<b>4.5.- LOS PRIMEROS PLANTEAMIENTOS DE E-GOVERN- MENT ENFOCADOS AL CIUDADANO .....</b>	<b>195</b>
4.5.1.- LA LEY 30/1992 SE LIMITA A ABRIR UNA PUERTA HASTA ENTONCES INEXISTENTE.....	195
4.5.2.- EL FALLIDO REAL DECRETO 263/1996, DE 16 de FEBRERO .	199
4.5.3.- INICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ÁMBITO DE LA HACIENDA PÚBLICA: LA FÁBRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE.....	199

4.5.4.- EL GRUPO NORMATIVO DE LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO 24/2001 .....	204
4.5.5.- LOS CAMBIOS PRODUCIDOS ENTRE 2005 y 2007 .....	206
<b>4.6.- EL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD ELECTRÓNICO (DNLe) .....</b>	<b>211</b>
4.6.1.- ORIGEN DEL DNI ELECTRÓNICO EN LA LEY DE FIRMA ELECTRÓNICA .....	211
4.6.2.- EL REAL DECRETO 1553/2005, DE 23 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA EXPEDICIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD Y SUS CERTIFICADOS DE FIRMA ELECTRÓNICA .....	215
4.6.3.- DESCRIPCIÓN DEL DNLe .....	217
4.6.4.- DECLARACIÓN DE PRÁCTICAS Y POLÍTICAS DE CERTIFICACIÓN (DPC) DEL DNLe .....	219
4.6.4.1.- <u>Introducción a la DPC del DNLe</u> .....	219
4.6.4.2.- <u>Sujetos que intervienen en las relaciones jurídicas</u> .....	222
4.6.4.2.1.- Autoridad de Aprobación de Políticas .....	222
4.6.4.2.2.- Autoridad de Certificación .....	222
4.6.4.2.3.- Autoridad de Registro .....	222
4.6.4.2.4.- Autoridad de Validación .....	223
4.6.4.2.5.- Ciudadano .....	224
4.6.4.2.6.- Usuario suscriptor o titular del DNLe .....	224
4.6.4.2.7.- Terceros aceptantes .....	224
4.6.4.3.- <u>Fiabilidad de la firma electrónica del DNLe, en el tiempo</u> .....	225
4.6.4.4.- <u>Sello de tiempo</u> .....	226
4.6.4.5.- <u>La clave privada</u> .....	227

4.6.4.5.1.- Renovación de la clave privada .....	227
4.6.4.5.2.- Prueba de posesión de la clave privada .....	228
4.6.4.5.3.- PIN de acceso a la clave privada .....	229
4.6.4.6.- <u>Archivo de la clave pública</u> .....	231
4.6.4.7.- <u>Revocación de los certificados del DNLe</u> .....	231
4.6.4.8.- <u>Verificación de certificados</u> .....	232
4.6.4.9.- <u>Verificación de firmas electrónicas distintas de las incorporadas en el DNLe</u> .....	234
4.6.4.10.- <u>Controles de seguridad del DNLe</u> .....	235
4.6.4.10.1.- Autenticación .....	235
4.6.4.10.2. Securización de mensajes .....	238
4.6.4.10.3. Desbloqueo y cambio de PIN .....	239
4.6.4.10.4. Funcionalidad criptográfica .....	239
4.6.4.10.5. Intercambio de claves .....	240
4.6.4.10.6. Cifrado .....	240
4.6.4.10.7. Requisitos de seguridad del entorno .....	241
4.6.5.- USO DEL DNLe .....	241
4.6.5.1.- <u>Ideas preliminares</u> .....	241
4.6.5.2.- <u>La escasa implantación del DNLe fuera de la Administración del Estado</u> .....	243
4.6.5.3.- <u>Ejemplos de uso en la página web del DNLe</u> .....	245
4.6.5.3.1.- Establecimiento de conexión privada con Organismo Público o persona privada .....	246
4.6.5.3.2.- Firma de trámites administrativos con el DNI Electrónico .....	247

4.6.5.3.3.- Confirmación por parte del organismo de la correcta recepción del trámite .....	249
---	-----

<b><u>CAPÍTULO 5.- MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO</u></b> .....	251
---	-----

<b>5.1.- LA LEY 11/2007, DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS</b> .....	251
---	-----

5.1.1.- EL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO DE LOS CIUDADANOS A RELACIONARSE TELEMÁTICAMENTE CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	251
---	-----

<b><u>5.1.1.1.- El derecho ciudadano a relacionarse telemáticamente con las Administraciones Públicas: Acogida legal de un imperativo sociológico</u></b> .....	251
---	-----

<b><u>5.1.1.2.- Libre elección ciudadana del canal de comunicación con las Administraciones Públicas</u></b> .....	252
--	-----

<b><u>5.1.1.3.- Facultades del derecho ciudadano a la relación telemática con los poderes públicos</u></b> .....	255
--	-----

<b><u>5.1.1.4.- La ventanilla única</u></b> .....	258
---	-----

<b><u>5.1.1.5.- Principios de la Administración Electrónica y derechos de los ciudadanos</u></b> .....	259
--	-----

5.1.2.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 11/2007 .....	262
--	-----

<b><u>5.1.2.1.- La LAECSP como Legislación Básica del Estado</u></b> .....	262
--	-----

<b><u>5.1.2.2.- Ámbito material de aplicación de la LAECSP</u></b> .....	263
--	-----

<b><u>5.1.2.3.- Eficacia temporal de la LAECSP</u></b> .....	264
--	-----

5.1.3.- FIRMA ELECTRÓNICA Y E-GOVERNMENT EN LA LAECSP .....	268
---	-----

<b><u>5.1.3.1.- Firma Electrónica y Procedimiento Administrativo Digital</u></b> .....	268
--	-----

<b><u>5.1.3.2.- Firma electrónica del particular en la LAECSP</u></b> .....	269
---	-----

<b>5.1.3.3.- Firma electrónica de la Administración en la LAECSP: <u>La polémica cuestión de la actuación administrativa automatizada</u>.....</b>	<b>271</b>
5.1.4.- INCIDENCIA DE LA LEY 11/2007 EN LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	278
<b>5.1.4.1.- <u>Iniciación electrónica del procedimiento administrativo</u>.....</b>	<b>278</b>
<b>5.1.4.1.1.- La iniciación como fase del procedimiento     administrativo digital: los formularios</b> .....	<b>278</b>
<b>5.1.4.1.2.- Sedes electrónicas y registros electrónicos</b> .....	<b>280</b>
<b>5.1.4.2.- <u>Instrucción electrónica del procedimiento: La cuestión del cómputo de plazos</u> .....</b>	<b>283</b>
<b>5.1.4.3.- <u>Terminación del procedimiento administrativo digital</u> .....</b>	<b>286</b>
5.1.5.- RECORDs MANAGEMENT o GESTIÓN DE REGISTROS .....	286
<b>5.2.- EL DESARROLLO DE LA LAECSP 11/2007</b> .....	<b>291</b>
5.2.1.- EL PLAN DE DESARROLLO DE LA LEY 11/2007.....	291
5.2.2.- PLAN ESTRATÉGICO DE LA LAECSP .....	292
5.2.3.- PLAN DE ACTUACIÓN EN DESARROLLO DE LA LAECSP....	294
<b>5.2.3.1.- <u>Líneas estratégicas del Plan de Actuación</u>.....</b>	<b>294</b>
<b>5.2.3.2.- <u>Accesibilidad y personas con discapacidad en la Administración Electrónica española</u>.....</b>	<b>296</b>
5.2.4.- EL REAL DECRETO 1671/2009 DE DESARROLLO PARCIAL DE LA LAECSP .....	300
<b>5.2.4.1.- <u>Introducción general al Reglamento parcial de la LAECSP</u>....</b>	<b>300</b>
<b>5.2.4.2.- <u>Sedes electrónicas, Punto General de Acceso y registros electrónicos</u>.....</b>	<b>302</b>
<b>5.2.4.3.- <u>Habilitación para la representación de terceros ante la Administración</u> .....</b>	<b>306</b>

<b>5.2.4.4.- Documento, expediente y archivo electrónicos: Abundando en el <i>record(s) management</i></b> .....	309
5.2.4.4.1.-. El documento, señaladamente electrónico.....	309
5.2.4.4.2. Expediente y archivo, en especial electrónicos .....	314
5.2.4.4.3. Documento, expediente y archivo electrónicos, en la normativa de desarrollo de la LAECSP.....	317
<b>5.2.4.5.- Otras cuestiones que plantea el Reglamento parcial de la LAECSP</b> .....	320
5.2.4.5.1.- Identificación y autenticación del acceso electrónico de los ciudadanos a la Administración: La firma electrónica.....	321
5.2.4.5.2.- Las notificaciones electrónicas en el Reglamento parcial de la LAECSP .....	321
5.2.5.- SEGURIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: EL ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD .....	324
5.2.6.- EL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD (ENI). .....	327
5.2.6.1.- <b><u>En torno a la interoperabilidad: Una introducción al ENI</u></b> .....	327
5.2.6.2.- <b><u>Interoperabilidad técnica, semántica y organizativa</u></b> .....	329
5.2.6.3.- <b><u>Interoperabilidad, política de firma electrónica y documento electrónico</u></b> .....	332
5.2.6.4.- <b><u>Actualización y desarrollo del ENI</u></b> .....	333
5.2.6.5.- <b><u>Interoperabilidad y software libre</u></b> .....	335
5.2.6.6.- <b><u>Otras cuestiones relacionadas con la interoperabilidad</u></b> .....	340
<b>5.3.- EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD DIGITAL</b> .....	342
5.3.1.- LA CAMPAÑA <i>BOE GRATIS</i> YA DE DERECHO.ORG .....	342
5.3.2.- BREVE HISTORIA DEL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO .....	345
5.3.3.- ANÁLISIS DEL REAL DECRETO 181/2008, DE	

ORDENACIÓN DEL BOE.....	346
-------------------------	-----

## **5.4.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA..... 353**

5.4.1.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA EN ESPAÑA: LA D. A. 16ª DEL TEXTO REFUNDIDO DE 2011 .....	353
--	-----

5.4.2.- OTRAS DISPOSICIONES ESTRUCTURALES DEL TEXTO REFUNDIDO LCSP: ESPECIAL REFERENCIA A LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO .....	358
--	-----

5.4.3.- LA SUBASTA ELECTRÓNICA .....	360
--------------------------------------	-----

5.4.4.- DISPOSICIONES PUNTUALES DEL R. D. LEGISLATIVO 3/2011 SOBRE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA .....	362
--	-----

## **CAPÍTULO 6.- CUESTIONES DE DERECHO INFORMÁTICO VINCULADAS CON EL E-GOVERNMENT ..... 366**

### **6.1.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ..... 366**

6.1.1.- INTRODUCCIÓN GENERAL A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ÁMBITO DEL E-GOVERNMENT .....	366
---	-----

6.1.2.- LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA RECOMENDACIÓN 3/2008 SOBRE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DE LA A.P.D. DE LA COMUNIDAD DE MADRID.....	370
--	-----

6.1.3.- CONTENIDO DE LA RECOMENDACIÓN 3/2008 DE LA COMUNIDAD DE MADRID .....	372
---	-----

6.1.3.1.- <u>Calidad de los datos</u> .....	372
---	-----

6.1.3.2.- <u>Derecho a la información en la recogida de datos</u> .....	375
---	-----

6.1.3.3.- <u>Consentimiento del interesado</u> .....	375
--	-----

6.1.3.4.- <u>Tratamiento de datos sensibles</u> .....	376
---	-----

6.1.3.5.- <u>Comunicaciones de datos</u> .....	377
--	-----

<b>6.1.3.6.- <u>Derechos básicos del interesado: acceso, rectificación y cancelación</u></b> .....	379
<b>6.1.3.7.- <u>Otras cuestiones reguladas en la Recomendación 3/2008</u></b> .....	380
6.1.4.- LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA RECOMENDACIÓN 2/2008 SOBRE PUBLICACIÓN DE DATOS PERSONALES DE LA A.P.D. DE LA COMUNIDAD DE MADRID.....	382
6.1.5.- CONTENIDO DE LA RECOMENDACIÓN 2/2008 DE LA COMUNIDAD DE MADRID .....	387
6.1.5.1.- <u>Ámbito de aplicación de la Recomendación 2/2008</u> .....	387
6.1.5.2.- <u>Principios generales</u> .....	388
6.1.5.3.- <u>Calidad de los datos e interés público</u> .....	389
6.1.5.4.- <u>Cancelación de datos personales publicados en sitios web institucionales</u> .....	393
6.1.5.5.- <u>La delicada cuestión de los motores de búsqueda (browsers) de Internet</u> .....	394
6.1.5.6.- <u>Ejercicio de los derechos del afectado</u> .....	395
6.1.5.7.- <u>Supuestos concretos de publicación oficial en Internet</u> .....	396
6.1.5.7.1.- Procedimientos de concurrencia competitiva .....	396
6.1.5.7.2.- Publicación de datos relativos a procedimientos de concurrencia no competitiva .....	400
6.1.5.7.3- Publicación de listados, directorios y censos .....	404
6.1.5.7.4.- Publicación de sesiones y acuerdos del Pleno de las Corporaciones Locales y de otros Órganos de la Administración Local.....	405
6.1.5.7.5.- Publicación de ponencias y presentaciones .....	406
6.1.5.7.6.- Publicación de las notificaciones y las resoluciones ad ministrativas .....	408



6.1.5.7.7.- Publicación de datos de sancionados por cometer infracción es administrativas .....	410
<b>6.2.- EL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ....</b>	<b>411</b>
6.2.1.- ¿QUÉ ES EL TELETRABAJO? .....	411
6.2.1.1.- <u>Concepto de Teletrabajo</u> .....	411
6.2.1.2.- <u>Ventajas del teletrabajo para la Administración Pública</u> .....	413
6.2.1.3.- <u>Inconvenientes del teletrabajo en la Administración Pública</u> ..	416
6.2.2.- EL TELETRABAJO EN EL MARCO DEL PLAN CONCILIA: UN PROYECTO PILOTO DEL MAP .....	417
6.2.3.- EL MANUAL PARA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS PILOTO DE TELETRABAJO EN LA AGE .....	421
<b>6.3.- REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.....</b>	<b>424</b>
6.3.1.- MARCO NORMATIVO DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA .....	424
6.3.2.- IDEAS-FUERZA DE LAS DISPOSICIONES SOBRE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA .....	425
6.3.3.- UTILIDAD EMPRESARIAL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	426
6.3.4.- OTRAS CUESTIONES PRESENTES EN LA LEGISLACIÓN DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	429
<b>6.4.- VOTO ELECTRÓNICO Y DEMOCRACIA ELECTRÓNICA ...</b>	<b>432</b>
6.4.1.- EL VOTO ELECTRÓNICO.....	432
6.4.1.1.- <u>Introducción general al voto electrónico</u> .....	432
6.4.1.2.- <u>Juristas tradicionales contrarios al voto electrónico por Internet</u> .....	435

<b>6.4.1.3.- <u>Los juristas expertos en Derecho de la Informática casi siempre entienden que el voto electrónico no plantea más riesgos que el tradicional</u></b> .....	444
<b>6.4.2.- LA RECOMENDACIÓN (2004) 11 DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE VOTACIÓN ELECTRÓNICA</b> .....	447
<b>6.4.2.1.- <u>Principios de la Recomendación (2004) 11 del Consejo de Europa</u></b> .....	447
<b>6.4.2.2.- <u>Estándares legales</u></b> .....	448
6.4.2.2.1.- Sufragio universal .....	448
6.4.2.2.2.- Sufragio igual .....	449
6.4.2.2.3.- Sufragio libre .....	449
6.4.2.2.4.- Sufragio secreto .....	450
6.4.2.2.5.- Transparencia .....	450
6.4.2.2.6.- Verificación y control .....	450
6.4.2.2.7.- Fiabilidad y seguridad .....	451
<b>6.4.2.3.- <u>Estándares procedimentales</u></b> .....	451
6.4.2.3.1.- Votantes .....	452
6.4.2.3.2.- Candidaturas .....	452
6.4.2.3.3.- Emisión del voto .....	452
6.4.2.3.4.- Resultados .....	453
<b>6.4.2.4.- <u>Estándares técnicos</u></b> .....	454
6.4.2.4.1.- Accesibilidad .....	454
6.4.2.4.2.- Interoperabilidad .....	454
6.4.2.4.3.- Sistema informático .....	454
6.4.2.4.4.- Seguridad informática .....	455

6.4.2.4.5.- Auditoría .....	456
6.4.2.4.6.- Certificación .....	457
6.4.3.- EL VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO .....	458
6.4.3.1.- <u>Países que tienen implantado el voto electrónico</u> .....	458
6.4. 3.1.1.- Estonia .....	459
6.4.3.1.2.- USA .....	461
6.4.3.1.3.- Brasil .....	463
6.4.3.1.4.- Venezuela .....	463
6.4.3.1.5.- Otros países .....	464
6.4.3.2.- <u>El voto electrónico en España</u> .....	465
6.4.3.2.1.- A nivel nacional .....	465
6.4.3.2.2.- Comunidades Autónomas .....	465
6.4.4.- CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA .....	468
<b>CAPÍTULO 7.- <u>CONCLUSIONES</u></b> .....	478
<b>7.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA IMPORTANCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y ECOLÓGICA DEL E-GOVERNMENT ..</b>	478
7.1.1.- PRELIMINAR: LA IMPORTANCIA DEL E-GOVERNMENT .....	478
7.1.2.- IMPORTANCIA SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA .....	479
7.1.3.- IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL E-GOVERNMENT .....	481
7.1.4.- IMPORTANCIA ECOLÓGICA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA .....	482

<b>7.2.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA.....</b>	<b>483</b>
7.2.1.- ORÍGENES DEL E-GOVERNMENT EN ESPAÑA .....	483
7.2.2.- LA LAECSP: AUTÉNTICO PUNTO DE INFLEXIÓN DEL E-GOVERNMENT EN ESPAÑA .....	486
7.2.3.- CUESTIONES CONEXAS CON LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA .....	489
<b>7.3.- FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....</b>	<b>491</b>
7.3.1.-ASPECTOS TECNOLÓGICOS DEL E-GOVERNMENT DEL FUTURO .....	491
7.3.2.- ASPECTOS SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL FUTURO .....	493
7.3.3.- POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA .....	494
<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u>.....</b>	<b>495</b>
<b>LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTA CIENTÍFICA .....</b>	<b>495</b>
<b>PÁGINAS WEB CITADAS .....</b>	<b>507</b>

## **CAPÍTULO 1.- JUSTIFICACIÓN.**

### **1.1.- IMPORTANCIA DE L E-GOVERNMENT O ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

Como dice la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007 § 3, Administración Electrónica es el *uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.*

La Administración Electrónica nos sitúa, pues, ante una renovación de las Administraciones Públicas que, si se hace cabalmente, puede tener consecuencias rompedoras de atávicas inercias, de una revolución tranquila, al tiempo que singularmente eficaz y eficiente para aumentar la productividad del sector público, porque productividad es precisamente eso: eficacia+eficiencia. Eficacia para alcanzar los objetivos propuestos, que no pueden ser otros que ofrecer a los ciudadanos los mejores servicios públicos y eficiencia en el sentido de que ello ha de conseguirse con el mínimo empleo de recursos humanos y materiales y en suma, al mínimo coste.

Ello es especialmente importante en un mundo y singularmente una España marcada por una crisis económica, de la que no se saldrá si -entre otros afanes-, no se aumenta sustancialmente la productividad del Estado, empleada sea la palabra Estado en el más amplio de los sentidos y desde luego comprensivo de todas las Administraciones Públicas españolas, tanto la AGE (Administración General del Estado o, para abreviar, Administración del Estado), como la Administración de las Comunidades Autónomas, la Administración Local y también las Administraciones Públicas no

territoriales, porque -no nos engañemos- el Estado, en cuanto aparato de poder, está basado sustancialmente en el abrumador peso de las Administraciones Públicas.

### **1.2.- INQUIETUDES PRESENTES EN EL TEMA DE TESIS: EL E-GOVERNMENT Y LA ATENCIÓN PREFERENTE A LA A.G.E.**

La presente Tesis Doctoral se centra en la Administración del Estado, para evitar la dispersión casi inabordable que hubiera supuesto llevarla al conjunto de las Administraciones Públicas y no digamos ya a otros órganos y poderes del Estado, distintos del Ejecutivo, en algunos casos de considerable volumen, como es el caso del Poder Judicial y la Administración de Justicia.

La Administración Electrónica da para muchos estudios -incluidas Tesis Doctorales- que estudien la problemática del E-Government en el ámbito de concretas comunidades Autónomas, de la Administración Local, o en lo que significa de modernización del proceso judicial, o de la propia Administración de Justicia. Son sólo ejemplos, que se ponen sin necesidad de rebasar las fronteras de España, de un objeto de estudio tan intenso y extenso, como es el E-Government. De ahí que, bajo la dirección y sabio consejo del Dr. José Iturmendi Morales, haya centrado la presente Tesis Doctoral en el ámbito más nuclear de la Administración Electrónica en España, el que afecta a la Administración General del Estado. Precisamente por eso la Tesis lleva por título: *E-Government o Administración Electrónica. Su implantación en la Administración del Estado.*

### **1.3.- UNA TESIS SOBRE E-GOVERNMENT ES INTEDISCIPLINAR, PERO NUCL EADA POR LA FI LOSOFÍA DEL DERECHO Y EL DERECHO INFORMÁTICO.**

La presente Tesis es difícil de encajar en las disciplinas jurídicas tradicionales, no en vano es claramente de Derecho Informático, mucho más todavía que de Derecho Administrativo. Una parte de la obra, ciertamente se refiere a aquella disciplina jurídica que constituye *el ordenamiento propio, peculiar y autónomo de las personas administrativas en su organización y actividad*, que es como definiera el insigne y recientemente fallecido Maestro José Luis Villar Palasí<sup>1</sup> (1968) al Derecho Administrativo. Pero qué decir de la Ciencia de la Administración, porque en el E-Government, la vertiente organizativa no es menos importante que la jurídica, más bien al contrario, y qué decir también de los aspectos tanto de Derecho -y organización- de la Unión Europea, que marcan en buena parte el diapasón del desarrollo de la Administración Electrónica en España, o incluso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, no en vano el marco de la presente obra *parte -y lo recalco-* no de la propia España, sino de las iniciativas adoptadas en el marco de la ONU, la OCDE, o *nuestra* -en un sentido más fraternal que posesivo- Comunidad Iberoamericana. ¿Y por qué no afirmar que nos encontramos ante una cuestión de Derecho Financiero, si volvemos a la perspectiva del Derecho interno?. No en vano, a fuer de ser realistas, la Administración Electrónica tomó cuerpo en España -y otros países-, no tanto para una finalidad de servicio orientado al ciudadano, como a la propia Administración y su inmensa voracidad recaudatoria, de forma que la primera Entidad de Certificación pública española que se creó (en 1997) estaba en el ámbito de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (hoy FNMT-RCM), dependiente del -entonces- Ministerio de Economía y Hacienda.

---

<sup>1</sup> VILLAR PALASÍ, J. L. (1968): *Derecho Administrativo. Tomo I: Introducción y Teoría de las Normas*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM. Pág. 65.

Todo lo que se acaba de exponer, no hace sino abonar que el desarrollo de esta *nueva Administración* que surge a partir de la Administración Electrónica es una cuestión que roza, cuando no entra de lleno, en la problemática esencial de la Teoría y Filosofía del Derecho, que en su vocación de universalidad no deja de ser la incubadora de los nuevos problemas que se le plantean a la Ciencia Jurídica y el tronco común donde se fertilizan nuevas cuestiones, que acabarán materializándose en disciplinas o especialidades jurídicas concretas.

Tengo también muy claro que si algún campo del saber concreto -y no de *segundo nivel* como la Filosofía del Derecho- es más importante que otro para el E-Government o Administración Electrónica, este es el Derecho Informático, que como lo definiera Emilio Suñé (2000)<sup>2</sup>, es *la disciplina que engloba a la Informática Jurídica y al Derecho de la Informática*. El mismo autor definía la Informática Jurídica como *aplicación de los ordenadores electrónicos orientada a la resolución de problemas específicos de los profesionales del Derecho*; mientras que al Derecho de la Informática lo conceptuaba como *el conjunto de normas reguladoras del objeto informática o de problemas directamente relacionados con la misma*.

Por expresarlo con mis propias palabras, el Derecho Informático tiene una vertiente de *aplicaciones teleinformáticas de directa relevancia para las organizaciones jurídicas* (Informática Jurídica) y otra dimensión de *Derecho que recae tanto sobre objetos teleinformáticos, como de las cuestiones sociales características de la sociedad de la información*.

El E-Government es, desde mi punto de vista, uno de los ejemplos más claros en los que puede observarse la necesidad de un marco interdisciplinar, como el del Derecho Informático, para abordar de forma conjunta e integrada,

---

<sup>2</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2000) *Tratado de Derecho Informático*. Vol. I. *Introducción y Protección de Datos Personales*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM. Pág. 3ss.



cuestiones que son tanto de Informática jurídica (aplicaciones) como de Derecho de la Informática (Derecho). El diseño e implantación de la Administración Electrónica es uno de los proyectos más ambiciosos que plantearse puedan a la Informática Jurídica, mientras que la validez y eficacia en Derecho de esta nueva forma de organización y actuación administrativas ha de estar reconocidas en instrumentos normativos de rango legal, que en España son varios, aunque de entre ellos destaca la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAECSP).

En cualquier caso, en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, el Derecho Informático es una materia asumida por el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política I, puesto que son los profesores y profesoras en él integrados, quienes se ocupan de impartir las diversas asignaturas de Derecho Informático, en los a su vez diversos grados y postgrados de la Facultad, desde que el profesor Emilio Suñé, por quien siento admiración como intelectual y devoción como hijo, se incorporara al mismo, allá por el año 1990.

Mi Director de Tesis y Director del Departamento, el Dr. D. José Iturmendi Morales, me dijo desde el principio, cuando le planteé hacer una Tesis sobre E-Government en el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política I, que eso era de lo más acertado, tanto por la cuestión en sí, como por el Departamento elegido, en el que se encuadran las materias de Derecho Informático, porque los campos de investigación son para quienes los trabajan y es cierto que el Derecho Informático se ha trabajado en el ámbito de muy diversas disciplinas jurídicas, en las más prestigiosas universidades del mundo; pero lo más habitual es que ello se haya hecho al calor de la Filosofía del Derecho.

Tiene lógica que haya sido así, pues como antes señalaba, recogiendo una de las muchas y muy fértiles ideas que mi Director me ha aportado, la universalidad de la Filosofía no deriva sólo de su calidad de metafísica, sino también de la universalidad de su objeto. No es una ciencia concreta, pero se interesa por todas las ciencias. En idéntica forma, la Filosofía del Derecho se interesa por todas las manifestaciones del fenómeno jurídico y dada su vocación de universalidad -también en cuanto al objeto- es el campo abonado para el surgimiento de las nuevas inquietudes acerca del fenómeno jurídico, hasta que lo que son inicialmente inquietudes se desarrollen y consoliden como nuevas disciplinas jurídicas. Esto es precisamente lo que ha sucedido con el Derecho Informático, que a día de hoy es una disciplina consolidada; pero dados los largos tiempos que requiere el reconocimiento académico de las nuevas disciplinas, permanece todavía en los lares académicos donde ha germinado, que en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, se hallan en el Departamento de Filosofía del Derecho.

Hasta cierto punto me preocupaba especializarme en una materia como el Derecho Informático, por la que siento evidentes inquietudes, en gran parte derivadas de obvias razones familiares. Incluso me he sentido azorado por el número de citas bibliográficas del profesor Emilio Suñé que figuran en la presente Tesis -muchas más que de ningún otro autor-; pero de nuevo ha sido mi Director, el profesor Iturmendi, quien me ha tranquilizado en mis cuitas y me ha impulsado a proseguir mis estudios en el campo del Derecho Informático que -según dice- seguirá siendo un campo abonado durante décadas a la fertilidad intelectual y a la innovación jurídica. También me ha estimulado a introducir las citas que haga falta de quien es mi progenitor, pues según me dice, estamos ante una de las mayores autoridades científicas mundiales del Derecho Informático, hasta el punto de que cualquier persona versada en la materia, casi siempre le citaría, si fuera preguntada sobre quiénes considera que son los personajes más relevantes en la construcción del Derecho Informático, a nivel global.

Concluyo este punto señalando que, como ya observara con singular clarividencia, en una fecha tan temprana como 1983, mi Maestro y Director de Tesis, D. José Iturmendi, *el jurista integral de nuestros días debe ser un ético-filósofo injertado en un economista-político, aunque bien advertido de que la Filosofía no es sólo Aristóteles, sino también la lógica de los conjuntos, y que las medidas prudentiales de las situaciones sociojurídicas han de tener en cuenta los ficheros de datos del Ministerio de Hacienda, así como los tesoros normativos de las centrales cibernéticas*<sup>3</sup>.

#### **1.4.- LA ELECCIÓN DE UN TEM A DE DERECHO INFORMÁTICO CENTRADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Aclarado el por qué de una Tesis de Derecho Informático, específicamente llevada a cabo en el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política I, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, restaban por hacer algunas consideraciones adicionales sobre el por qué de elegir específicamente la temática de la Administración Electrónica, singularmente -aunque no exclusivamente- en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE).

Ello deriva del gran número de horas empleado, en años recientes, en el estudio de la Administración Pública y del Derecho Administrativo, pues al terminar la entonces Licenciatura en Derecho, preparé oposiciones al cuerpo de Administradores Civiles del Estado (2007-2009), que llevaba razonablemente adelantada -aprobé dos de cuatro ejercicios- y poco después se produjo una congelación *sine die* de convocatorias que, como a tantos otros

---

<sup>3</sup> ITURMENDI MORALES, J. (1983): *Una Aproximación a los Problemas del Método Jurídico desde la filosofía del Derecho*. En la obra colectiva: *Estudios de Filosofía del Derecho y Ciencia Jurídica. En Memoria y Homenaje al Catedrático Don Luis Legaz Lacambra (1906-1980)*. Tomo I. Madrid: CEC y Facultad de Derecho UCM. Pág. 572.

sufridos opositores, me obligó a buscar alternativas laborales, que afortunadamente encontré, y pude centrar mis esfuerzos intelectuales en la preparación de la presente Tesis, sobre una materia que me interesaba y de la que, en consecuencia, tenía tanto lecturas como inquietudes previas.

### **1.5.- CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA ESTRUCTURA Y OBJETIVOS DE LA PRESENTE TESIS.**

Soy consciente de que el E-Government en España, surge en un contexto transnacional, ya aludido, en el que destacan la ONU, la OCDE, por supuesto la UE y también la Comunidad Iberoamericana, por lo que los primeros capítulos del estudio intentan presentar un mapa cabal de dicho marco global.

Tenía plena conciencia, precisamente por mis estudios previos sobre la cuestión, de que, por lo que se refiere a España y singularmente al E-Government en el ámbito de la Administración del Estado, que la también aludida Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), representa el gran punto de inflexión entre una Administración Electrónica *para la Administración*, que era de una forma realista la situación previa a la misma, hacia un E-Government para el ciudadano, basado en el *derecho* a la relación telemática con las Administraciones Públicas, que nunca antes había sido reconocido en España, con carácter general, como un derecho público subjetivo.

Para ello era, sin embargo, necesario, dar una panorámica de los orígenes de la Administración Electrónica en España, que permitiera comprender plenamente el significado profundamente innovador de una Ley como la LAECSP y de paso abordar el estudio de cuestiones sin las cuales no es posible comprender cabalmente lo que el E-Government significa en

España, como la firma electrónica, regulada en nuestro país desde 1999, o el DNI electrónico, que deriva de la puesta en marcha de las previsiones contenidas en la vigente Ley de Firma Electrónica de 2004.

Después del imperativo estudio crítico de la LAECSP y sus disposiciones de desarrollo, tanto a nivel reglamentario, como de planificación -no en vano nos hallamos ante una materia muy técnica-, era preciso estudiar también a fondo la normativa sectorial que en ocasiones contribuye a extender la regulación de la LAECSP a todos los sectores de la Administración -como la legislación de contratos del sector público- y otras es un necesario complemento de la misma, empleada sea la palabra *complemento* no en un plano objetivo, sino desde la óptica del E-Government, como es el caso de la legislación de protección de datos personales, o la de reutilización de la información del sector público, para terminar con un apunte que acaso vaya más allá de la estricta *Administración Electrónica*, pero que no deja de ser *E-Government*, que según como se mire, puede tener un sentido equivalente al de Administración Electrónica, o un sentido más amplio de Gobierno-E propiamente dicho. Tal es el caso de lo que, por emplear las expresiones contundentes del inglés, representa el *E-Vote* y la *E-Democracy*.

Estos son los objetivos -como corresponde a una *Justificación* que no es una mera introducción- que se verán reflejados en el cuerpo de la Tesis y que me han permitido llegar a unas aportaciones científicas, que están en todo el cuerpo de la misma y se intentan resumir en el apartado de *Conclusiones*, que lógicamente espero que el Tribunal juzgue con la benevolencia y sabiduría que le honran.

## **CAPÍTULO 2.- EL E-GOVERNMENT O ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ENTORNO GLOBAL.**

### **2.1.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SUS ORÍGENES.**

Como afirman Jesús Galván y Pedro García López<sup>4</sup> (2007), *la Administración Electrónica es tan antigua como la informática misma.*

Tan es así que incluso la primera mecanización preinformática, la de máquinas mecánicas que tabulaban tarjetas perforadas, se desarrolló para la elaboración del censo USA de 1890; es decir para una actividad administrativa de estadística pública.

De idéntica forma, el primer ordenador *comercial* utilizado en USA, lo fue para la Oficina del Censo y tampoco se puede olvidar que los primeros ordenadores surgieron en USA y en Alemania, para las necesidades de cálculo vinculadas a la IIª Guerra Mundial; es decir, la tecnología informática se desarrolló inicialmente al servicio de la Administración Militar. La vinculación de importantes innovaciones telemáticas a las necesidades de la Defensa, no se reduce pues al conocido caso de Internet, que se origina en la red de comunicaciones militares Arpanet, de los años 60, sino también la informática en general que, se insiste, nació vinculada en los albores de los años 40 a las necesidades de la Administración Militar.

---

<sup>4</sup> GALVÁN RUIZ, J. y GARCÍA LÓPEZ, P. (2007): *La Administración Electrónica en España*. Barcelona: Ariel.

Galván y García<sup>5</sup> (2007), nos ofrecen también un concepto de Administración Electrónica:

*Administración electrónica consiste en que los usuarios, en general, puedan realizar todo tipo de trámites en línea, con plena interacción. Es decir, se asume que la transacción administrativa perfecta es aquella que, no sólo elimina el uso del papel, sino que también elimina la interacción personal.*

En este punto, entiendo que procede ofrecer algunos otros conceptos de Administración Electrónica, de entre los múltiples que se han acuñado:

Una de ellas, la ya comentada en la Justificación de la Tesis, de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007) § 3:

*Uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.*

Comisión Europea<sup>6</sup>:

*Uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, de forma combinada con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el*

---

<sup>5</sup> GALVÁN y GARCÍA (2007). Op. Cit. Pág. 27.

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2003): *El papel de la Administración Electrónica en el futuro de Europa*. COM(2003) 567, de 26 de septiembre de 2003.

*fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.*

E-Government Act (USA, 2002):

*Uso por la Administración de aplicaciones basadas en sistemas Web e Internet y otras tecnologías de la información, de forma combinada con procesos para implementar esas tecnologías para (A) permitir el acceso y entrega de información y prestación de servicios al público, a otras agencias y a otras entidades de gobierno; o (B) producir mejoras en las actividades gubernamentales con el objetivo de que puedan aumentar la eficacia, la calidad de los servicios o su transformación.*

Probablemente si de buscar la *eficiencia*<sup>7</sup> administrativa se trata, lo mejor que se puede hacer es implementar buenos sistemas de E-Government. Como dicen Galván y García<sup>8</sup> (2007): *De la misma forma que los ciudadanos no discuten las inversiones en educación o en sanidad, debería ser posible que visualizasen de la misma forma las inversiones en Administración electrónica.*

Las fases en el desarrollo de la Administración Electrónica, son:

---

<sup>7</sup> Aunque esta terminología debiera ser sobradamente conocida, soy consciente de que no lo es tanto, por lo que haré alguna precisión conceptual sobre las nociones de *eficacia* y *eficiencia*:

La *eficacia* consiste en lograr los objetivos de una organización, mientras que la *eficiencia* tiene que ver con optimizar la utilización de los recursos, lo que a su vez suele estar relacionado con hacer las cosas con el menor coste, tanto en términos de recursos materiales, como de recursos humanos. Es decir, que se puede ser eficiente sin ser eficaz -por ejemplo cuando se optimizan los recursos, pero no se logra alcanzar los objetivos- o eficaz sin ser eficiente, en el supuesto contario de que se consigan los objetivos, pero se dilapidan los recursos.

La unión perfecta entre eficacia y eficiencia es lo que se denomina *productividad*.

<sup>8</sup> GALVÁN y GARCÍA (2007). Op. Cit. Pág. 24.



- Fase 1. Desarrollo de *páginas web informativas* sobre hechos o procedimientos.
- Fase 2. *Interacción unidireccional*. Las páginas web ofrecen posibilidades tales como descarga de formularios, para su posterior cumplimentación en papel.
- Fase 3. *Interacción bidireccional*. En este caso los formularios pueden ser cumplimentados y remitidos telemáticamente, lo que requiere algún sistema de autenticación de la persona del solicitante.
- Fase 4. *Gestión electrónica del procedimiento*. En este caso, todo el proceso se lleva a cabo por medios telemáticos, desde la solicitud del servicio, hasta su resolución. Se trata de suprimir el uso del papel y maximizar el uso de los sistemas informáticos, por lo que es conveniente que los pagos también puedan hacerse a través del sistema.

Lógicamente a medida que se avanza en el desarrollo del E-Government disminuye el *front office*, pero aumentan los recursos destinados al *back office*, siendo el *front office*, como su nombre indica, la parte de la Administración que opera de cara al público y el *backoffice*, también como su nombre indica, la *trastienda*, todo lo que no está de cara al público.

## **2.2.- EL E-GOVERNMENT EN LA OCDE.**

### **2.2.1.-EN TORNO A LA OCDE.**

La OCDE, con antecedentes en la europea OECE -surgida del Plan Marshall- es una Organización Internacional fundada en 1960, que opera como un foro único donde los gobiernos de 34 democracias trabajan para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales de la globalización, con el objetivo fundamental, presente desde su fundación, de maximizar el crecimiento económico con una perspectiva liberalizadora. Los países que la integran representan alrededor del 80% del PIB mundial.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Chile, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas también toma parte en los trabajos de la OCDE.

### **2.2.2.-EVOLUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA OCDE SOBRE E-GOVERNMENT.**

Para referirme a dichas actividades me basaré especialmente en el libro de la propia OCDE: *E-Gobierno para un mejor Gobierno*<sup>9</sup>, que tiene

---

<sup>9</sup> OCDE (2008): *E-Gobierno para un mejor Gobierno*. Madrid: INAP. (Original en inglés, 2006).

traducción española, publicada por el Instituto nacional de Administración Pública<sup>10</sup>:

En su entusiasmo inicial por la Administración Electrónica a finales de los 90, los países de la OCDE tendían a considerarla como un fin en sí misma. Las primeras iniciativas se centraron en la aplicación generalizada de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para la producción y difusión de la información; pues se consideraba que tener accesible la mayor cantidad posible de información y servicios en línea sería la medida del éxito de la Administración Electrónica. Hoy, sin embargo, los gobiernos han empezado a integrar el E-Government en su esfuerzo para alcanzar un objetivo mucho más ambicioso, a saber, un sistema de Administración Pública mejor y más moderno.

Cuando se empieza a coordinar el E-Government es en las puertas del año 2000, tanto en la OCDE, como en la UE, y así se recoge en el informe de Accenture en el que se hace un estudio global, así como un *ranking* de países, en cuanto a la madurez de sus sistemas de E-Government. Este informe está ampliamente descrito y comentado por Vivienne Jupp<sup>11</sup> (2003), que no en vano forma parte del Departamento de Servicios Globales de E-Government de la propia Accenture. El estudio se desarrolló en 23 países, la mayor parte miembros de la OCDE y estudia 169 servicios de los más solicitados por particulares y empresas de la Administración. Básicamente se pretende conocer el número de servicios disponibles on-line y el denominado CRM (*Customer Relationship Management* o Gestión de las Relaciones con los Clientes), que tiende a valorar la calidad y sofisticación en la prestación del

---

<sup>10</sup> Bien es verdad que hay obras previas, como:

OECD (2003), *The e-Government Imperative*. París: OECD.

<sup>11</sup> JUPP, V. (2003): *Realizing the Vision of eGovernment*. En la obra coordinada por CURTIN, G., SOMMER, M. y VIS-SOMMER, V.: *The World of E-Government*. Londres: The Haworth Press.

servicio. En 2001 y 2002 se hicieron los correspondientes análisis en los que Canadá se hallaba en cabeza, mientras que entre Canadá y USA (tercero) se intercalaba la ciudad Estado de Singapur. España se encontraba en la posición 15ª, de 23 Estados analizados. Se observó que la distancia entre los líderes y los demás países tendía a ampliarse.

Holanda que se situaba a mitad de la tabla (11º lugar), tenía sin embargo unos planteamientos muy innovadores, en el sentido de considerar que se necesitaba un nuevo contrato entre la Administración y los ciudadanos - casi podríamos decir que un nuevo contrato político- para reflejar las nuevas relaciones entre ambos polos, prestación de servicios públicos y clientes, en la sociedad de la información.

Entre las conclusiones más importantes del informe de Accenture, entiendo que las más destacadas son las siguientes:

- **Todas las transacciones han de poderse completar on-line para bajar los costes.** La razón es que de no hacerse así, nos vemos en la necesidad de duplicar los canales (tradicionales y on-line) por lo que es difícil que los costes descendan. Ello supone cambios en las estructuras administrativas y redefinición de procesos. Es decir, que implantar sistemas de E-Government va mucho más allá de tener presencia en Internet. Esta idea, conforme también veremos en las Encuestas de la ONU, está muy cuestionada en la actualidad, puesto que los estratos sociales más desfavorecidos, son los que más utilizan los canales tradicionales, por lo que los criterios de justicia social, al matizar los de estricta eficiencia, imponen ir hacia servicios multicanal.
- **Los ciudadanos han de estar en el núcleo de las preocupaciones.** Hasta el punto de que el país más avanzado en la época del informe,

Canadá, se preocupaba especialmente de la interacción con los ciudadanos, para conocer sus expectativas y disponer de un adecuado *feed-back* sobre los servicios.

- **Es importante tener una visión de la función administrativa en la sociedad de la información** . De nuevo Canadá afirmaba que *nuestro objetivo es ser conocidos en todo el mundo como la Administración más conectada a sus ciudadanos.*
- **Es preciso definir los resultados del E-Government y tener sistemas de medición de los mismos.**
- **Hay que tener en cuenta la importancia de la colaboración con el sector privado** . Y por supuesto aprovechar las experiencias del sector privado en el sector TIC.
- **Es necesario un liderazgo y una voluntad política claros** . Está demostrada la correlación entre una voluntad política firme y los resultados del E-Government, que mucho más allá de su vertiente técnica supone una transformación de la forma de actuar de la Administración.
- **Hay que tender a servicios integrados, más que a silos administrativos.** A ello me referiré en este mismo epígrafe de forma detallada, a colación de los trabajos de la OCDE.
- **Es preciso crear organizaciones para el management del E-Government.** Son los denominados CIOs (Chief Information Officers).

El informe de la OCDE que sirve de base al presente estudio, es decir, el publicado por el INAP en 2008, no trata sobre la transparencia, responsabilidad, consulta y participación pública, puesto que tales importantes

áreas del gobierno, así como el papel facilitador de las TICs fueron tratados en informes previos como: *Los ciudadanos como socios: la información, consulta y participación pública en la creación de políticas*<sup>12</sup> (2001) y *Promesas y problemas de la e-Democracia: retos para implicar a los ciudadanos en línea*<sup>13</sup>. Conjuntamente, estos informes presentan el enfoque global de la OCDE en sus estudios por países, en relación con la Administración Electrónica (Estudios sobre E-Government sobre Finlandia (2003), Noruega (2005) y México (2005)). Los aspectos de transparencia y responsabilidad de la Administración Electrónica también se tratan en los trabajos sobre E-Government de la OCDE acerca de contratación pública y el análisis coste-beneficio de la Administración Electrónica.

En la evolución de la Administración Electrónica, tal como se pone de manifiesto en el estudio publicado por el INAP en 2008, se ha transitado por 3 fases distintas, con sus correspondientes modelos, que son los siguientes:

- **Modelo u no: Integración vertical (silos electrónicos):** El primer modelo muestra el enfoque más común para la prestación de servicios, según el cual los diferentes organismos administrativos mantienen plataformas individuales para proporcionar servicios en diferentes canales que no están integrados, ni internamente ni con otros organismos. Este es el modelo inicial de prestación de servicios en los países de la OCDE. Se trata de un sistema poco maduro que refleja la aplicación de las TIC a un modelo de prestación de servicios en forma de silos aislados. Cada silo (normalmente basado en un organismo, pero a menudo también en secciones dentro de un mismo organismo) tiene su propio enfoque de empleo de las TICs para la prestación de servicios y la gestión de los

---

<sup>12</sup> OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. París: OECD.

<sup>13</sup> OECD (2003). *Promises and Problems of e-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*. París: OECD.

canales de distribución, *separado* del que existe en los demás organismos de la Administración.

- **Modelo dos: Enfoque colaborativo** (integración vertical con plataformas de distribución interoperables): Este es un modelo más maduro de gestión de los canales. Los organismos administrativos todavía gestionan principalmente canales separados, pero tienen ya claro que se consigue una mejor calidad de servicio y una mayor eficiencia mediante el intercambio de acceso y contenido del servicio entre diferentes canales. Se caracteriza por un enfoque más colaborativo, aunque todavía *ad hoc*, sin una visión general de la Administración Electrónica.
- **Modelo tres: Modelo propiamente integrado, interoperable y multicanal** (integración vertical con plataformas de distribución integradas). Este modelo de prestación multicanal se caracteriza por canales completamente interoperables e integrados que permiten a los usuarios del servicio el traspaso entre canales y un servicio homogéneo. Es un modelo centrado en el usuario, que funciona tanto internamente en cada organismo como entre ellos. La idea-fuerza es: *crear una vez, utilizar muchas veces*. El modelo adopta una arquitectura de prestación de servicios gubernamentales construida sobre el principio de que las TICs son la base de todos los canales de distribución, con independencia de si la prestación del servicio tiene lugar en línea o no.

### 2.2.3.- OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA SEGÚN LA OCDE.

La experiencia ha demostrado que el desarrollo de la Administración Electrónica es básico para obtener una Administración más eficaz y sobre todo eficiente; es decir, que proporcione mejores servicios a un menor coste. Con la

Administración Electrónica, se pueden conseguir, entre otros, los siguientes objetivos:

- Crear una Administración más sensible a las necesidades de los ciudadanos.
- Desarrollar procesos y servicios electrónicos (servicios-E) que crucen las barreras que separan los diferentes organismos gubernamentales.
- Usar Internet para fomentar el uso ciudadano de los servicios de la Administración y, en última instancia, aumentar la confianza de los ciudadanos en el sector público.

El informe de la OCDE *La Necesidad de la Administración Electrónica*<sup>14</sup> presentaba la puesta en práctica de la Administración Electrónica desde el punto de vista de su potencial impacto en la eficiencia, calidad de servicio, buen gobierno y eficacia de las políticas públicas; mientras que el informe de la OCDE de 2006, publicado por el INAP en 2008, se centra en los servicios orientados al usuario y las adaptaciones de las operaciones *front-end* (que significa precisamente eso, orientadas al usuario) y *back-end* (internas de la Administración) necesarias para maximizar el valor para los ciudadanos y las organizaciones, así como para reducir costes. Esto es así hasta el punto de que cuando los ciudadanos estén preparados para aceptarlo y se encuentren mecanismos para evitar posibles efectos discriminatorios de la medida, habrá servicios que sólo se presten electrónicamente, y no por canales tradicionales. En el informe publicado por el INAP se señala que Francia llegó a incentivar con 20 euros de bonificación, que los particulares utilizasen los portales electrónicos, para su relación con la Administración Tributaria.

---

<sup>14</sup> OCDE (2003). *The E-Government Imperative*. París: OCDE.



#### 2.2.4.- IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

- **La Administración Electrónica mejora la eficiencia de los servicios públicos.** Lo cual no deja de ser una obviedad, que apenas si requiere de explicación detallada; pero sí importa señalar que la *orientación al usuario* es un elemento *central* del buen E-Government. Entender las necesidades del usuario es básico y no al revés: No es el ciudadano quien ha de entender las complejas estructuras de la Administración. En Internet, las diversas Administraciones Públicas pueden aparecer como una organización unificada que proporciona servicios en línea de una manera homogénea. Según la OCDE, todos los servicios, y por lo tanto también los servicios de Administración Electrónica, han de ser desarrollados en línea con la demanda y valor para el usuario, como parte de una estrategia global de servicio multicanal.
- **La Administración Electrónica ayuda a conseguir resultados de políticas específicas** . Porque Internet permite compartir información e ideas, de forma que la información en línea puede impulsar el uso de un programa de formación, o en el ámbito de la salud, por ejemplo, compartir información puede contribuir al uso de los servicios públicos y mejorar la atención al paciente; de la misma forma que el intercambio de información entre el Gobierno central y los regionales e incluso locales, puede facilitar las políticas medioambientales, que son necesariamente conjuntas. El punto crítico es asegurar la compatibilidad entre compartir la información acerca de los ciudadanos y garantizar a la vez la privacidad de los mismos, lo que se ha planteado -conforme veremos- de forma muy acertada en España, en las Directrices de la Agencia de Protección

de Datos de la Comunidad de Madrid, elaboradas durante el mandato del Profesor Antonio Troncoso, como Director de la misma. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que entre la implementación de las políticas de Administración Electrónica y los resultados derivados de las mismas, puede transcurrir un cierto lapso de tiempo.

- **El E-Government también permite conseguir resultados económicos.** Como dice la OCDE, la Administración Electrónica ayuda a reducir la corrupción, aumenta la apertura y la confianza en el Gobierno, lo que induce beneficios de carácter económico; tanto por el menor gasto de las Administraciones Públicas, como por las mejoras en la productividad de las empresas, que derivan de la simplificación en sus relaciones con la Administración que las TICs acarrearán, así como del plus de información de las Administraciones Públicas que asimismo conllevan. Precisamente por el gran volumen de participación en el PIB que tienen las Administraciones Públicas, en los países desarrollados, las iniciativas de Administración Electrónica promocionan los objetivos de la sociedad de la información y del comercio electrónico. Igualmente, el consumo de productos TIC por la Administración, favorece a la industria Electrónica multisectorial.
- **El E-Government contribuye a la reforma administrativa.** La modernización de la Administración es imprescindible ante la globalización y las nuevas demandas sociales. Las TICs contribuyen a la necesaria reforma, porque mejoran la transparencia, permiten compartir mejor la información y descubren las inconsistencias internas.
- **La Administración Electrónica contribuye a generar confianza entre la Administración y los ciudadanos.** Lo que a su vez

contribuye a una Administración abierta y responsable y ayuda a prevenir la corrupción. Las TICs facilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, por lo que su empleo en la Administración y en la propia toma de decisiones a nivel político, debe ser fomentada sin duda alguna.

Por lo demás, los países de la OCDE han identificado cinco áreas donde se puede conseguir una mejor administración con la ayuda de esas nuevas herramientas:

- **E-Government orientado al usuario:** Haciendo los servicios electrónicos más receptivos a las necesidades de los ciudadanos y de las empresas.
- **Distribución multicanal de servicios:** Mejorando los vínculos entre servicios tradicionales y servicios electrónicos, para fomentar la innovación en los servicios y garantizar el acceso a todos los usuarios.
- **Enfoque de procesos de trabajo habituales:** Identificando procesos habituales dentro de la Administración, para lograr economías de escala, a través de la reducción de la duplicación de esfuerzos y de proporcionar servicios homogéneos.
- **Gobierno electrónico desde la perspectiva económica:** Midiendo y demostrando los costes y beneficios de las inversiones en TIC para priorizar y gestionar mejor los proyectos de Administración electrónica.
- **Coordinación:** Adoptando una perspectiva integral para todas las iniciativas de Administración Electrónica y su gestión, a la vez que se

tienen en cuenta las estructuras existentes y las culturas de las instituciones gubernamentales.

#### 2.2.5.- E-GOVERNMENT ORIENTADO AL USUARIO.

La Administración Electrónica se basa en el principio de habilitar para los usuarios el acceso a la información y los servicios de la Administración, cuándo y cómo ellos quieran (es decir, 24 horas al día, 7 días a la semana) mediante diversos canales, entre los que destaca Internet; pero no es ni mucho menos el único. Hoy, sin embargo, esta visión adquiere nuevas dimensiones, al prevalecer el punto de vista de que los beneficios de los servicios en línea no sólo dependen de la disponibilidad de dichos servicios, sino también de cómo se organizan y se proporcionan a los usuarios. La idea de que la prestación del servicio debe estar basada en las necesidades de los usuarios del servicio, en vez de en los prestadores de los mismos, está cada vez más extendida en los países de la OCDE. La prestación de servicios de Administración Electrónica orientados al usuario, da por sobreentendido que la Administración trata con los ciudadanos en calidad de clientes, como desde principios de la década de los 90 ha preconizado la propia OCDE.

Es muy útil para los Gobiernos considerar la variedad de roles que los ciudadanos pueden desempeñar al interactuar con la Administración (por ejemplo, cliente, votante, contribuyente, grupo de interés, empleado, etc.), puesto que puede tener implicaciones para lo que significa dicha *orientación al usuario* en un contexto específico, de tal manera que se puede atender a las peculiaridades del mismo.

En esta *orientación al usuario*, una de las ideas esenciales es determinar la población a la que se está prestando el servicio. Factores tales como la edad, el género, la educación, o el nivel de renta tienen claro impacto en las

necesidades, tendencias y capacidades de los diferentes estratos de población, para acceder y usar los servicios electrónicos, al igual que sus niveles de acceso a la red y sus habilidades en el manejo de las TICs. Es evidente que un enfoque de *talla-única* no sirve ya para prestar servicios públicos a poblaciones marcadas por el signo de la diversidad de las demandas sociales que define nuestros tiempos, frente a la uniformidad que definió la centuria 1850-1950, e incluso algunas décadas adicionales del pasado siglo.

Ello tiene que ver, a su vez, con la *brecha digital*, lo que es tanto como aludir a la brecha que existe entre aquellos que tienen las habilidades y el acceso al uso de las TIC e Internet y aquellos que no lo tienen, tanto la que se produce entre países, como la que se da entre los diferentes estratos de población, dentro de un mismo país y a la que también se aludirá con detalle en este mismo capítulo, al tratarse de una preocupación característica de las más importantes organizaciones internacionales -gubernamentales o no- y presente asimismo en documentos tan interesantes como la *Declaración de Derechos del Ciberespacio*<sup>15</sup> del profesor Emilio Suñé Llinás.

Una cuestión relacionada con la brecha digital es la *accesibilidad*, e incluso *usabilidad* (carácter amigable) de los servicios de Administración Electrónica, lo que se ha planteado abiertamente en países como Australia, Canadá, Suecia y los Estados Unidos. Y ello, en paralelo con un acceso creciente a Internet, por parte de los ciudadanos, sin duda anima a los usuarios a decantarse por la Administración Electrónica. Canadá, por ejemplo, que relanzó su portal de E-Government con una nueva orientación al usuario y un diseño mejorado, en un corto periodo de dos años duplicó el número de visitantes. Accesibilidad también implica coherencia, por lo que es

---

<sup>15</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2009): “Derechos Humanos en el Ciberespacio: La Declaración de Derechos del Ciberespacio”. En la obra colectiva, coordinada por SUÑÉ LLINÁS, E. y LARA YUSTE, F. : *Actas de la Segunda Convención Internacional de Derecho Informático, Electrónico y de las Comunicaciones*. Madrid: CIID y ASIMELEC.

recomendable ir hacia sistemas de *portal único* de la Administración orientado al usuario, como sucede ya en multitud de países.

Cuando muchos Organismos diferentes llevan a cabo programas de desarrollo similares y mantienen arquitecturas solapadas y redundantes, como base de sus servicios electrónicos, previsiblemente el resultado será una *fragmentación* inoperante.

La mayoría de la gente quiere acceder a los servicios de Administración Electrónica desde un único punto de entrada y tiene poco interés en meterse en los laberintos internos de la organización administrativa. La gente no quiere buscar a lo largo de multitud de sitios web para encontrar los servicios requeridos. Sin embargo, el número de *websites* de la Administración tiene a su vez una tendencia a aumentar en muchos países. Es preciso frenar esta tendencia, para evitar una oferta fragmentada de servicios que dejan a los usuarios confusos y mal atendidos.

Lo básico, en una Administración Electrónica adaptada al usuario, es saber qué quieren los ciudadanos. Los cambios con vocación de éxito habrán de basarse en una profunda comprensión del comportamiento en línea de los usuarios. Las métricas tradicionales tales como la cuenta de páginas web vistas, o meros accesos de visitantes no son suficientes. Monitorizar y analizar los patrones de uso, los volúmenes de tráfico, lo que gusta a los usuarios y lo que no, su satisfacción y sus actitudes hacia el uso de datos, la variación estacional en los usos, la descomposición de la audiencia, correo electrónico, realimentación y uso de términos de búsqueda, son todos elementos importantes para entender cómo los usuarios *consumen* servicios electrónicos. Tales análisis deben alimentar directamente el desarrollo y la prestación de los servicios de E-Government para que tales servicios se ajusten lo más posible a las expectativas de los usuarios.

Hay que intentar saber, por ejemplo, si un servicio orientado al usuario proporciona mejores prestaciones en línea o fuera de ella, si debiera ser un autoservicio completo o con ayudas a su cumplimentación, con mecanismos como centros de atención telefónica o servicios de soporte, o incluso si diseñarlo como un servicio electrónico cara a cara, proporcionado con algún tipo de intermediario público o privado, lo que sería particularmente útil para servicios sociales complejos.

Las encuestas de la OCDE han puesto de manifiesto los factores principales que deben tenerse en cuenta al diseñar e implementar servicios electrónicos:

- **Servicios prioritarios.** En cuanto a ser los primeros *E-services* que se implementen. El foco debe estar puesto en las transacciones más comunes, en las que existe el máximo potencial de beneficio para los usuarios y ahorro de eficiencia para las Administraciones Públicas.
- **Beneficios para los usuarios.** Los servicios deben basarse en las necesidades de los usuarios. Para conseguirlo, el diseño y la prestación de los mismos habrán de llevarse a cabo teniendo en cuenta las necesidades del usuario desde el principio. Ello es muy difícil de conseguir sin una mayor integración interdepartamental e interadministrativa.
- **Beneficios para la administración.** Los mayores beneficios para la Administración al tener disponibles los servicios en línea, implica que la presencia de tales servicios, permita reducir costes en servicios prestados por otros canales; pero siempre recordando que los usuarios más desfavorecidos son los que más suelen utilizar los canales tradicionales.

- **Bloques constructivos.** Así se denominan los conjuntos de datos comunes, verificación de identidades, e infraestructuras TIC, principalmente, que debieran gestionarse coordinadamente, tanto si se hace construyéndolos de forma centralizada, identificando un departamento líder que implemente las soluciones comunes; o si se desarrollan, por el contrario, de forma descentralizada, según una arquitectura y un conjunto de estándares comunes.
- **Confianza.** Como ya se ha expuesto, preservar la seguridad y privacidad de los datos personales que se recogen y/o usan en el proceso de prestación electrónica es esencial para crear y mantener la confianza de los usuarios en los servicios en línea.

Los enfoques empleados por los gobiernos de la OCDE que están liderando el desarrollo de una Administración Electrónica orientada al usuario, comparten los siguientes elementos:

- **Un único *website* para toda la Administración**, que actúa como punto único de entrada de los servicios, o una política de gestión de portales y/o sitios web que consiga similares resultados.
- **Una *marca* con impacto de los servicios de Administración Electrónica**, basada en campañas de marketing eficaces para fomentar su uso.
- **Una orientación inicial hacia las áreas donde los usuarios tienen una mayores necesidades**, alta demanda y prioridades claras, a fin de proporcionar servicios de gran valor añadido, orientados al usuario, junto con un uso eficiente de los recursos.
- **Arquitecturas comunes de navegación y búsqueda**, en todos los contenidos y servicios.



- **Mecanismos robustos de privacidad y seguridad.**

#### 2.2.6.- PRESTACIÓN DE SERVICIOS MULTICANAL.

Internet es claramente el principal canal para la prestación de servicios de Administración Electrónica, aunque en 2012 hay que matizar el protagonismo que va adquiriendo el Internet móvil. En cualquier caso, ello no es sorprendente, puesto que Internet es el canal en línea al que tienen acceso la mayoría de los usuarios. Sería un error, sin embargo, concentrarse sólo en la combinación de Internet y el PC como único y exclusivo canal de prestación. Por ejemplo, como ya se ha dicho, los servicios telemáticos móviles están de extrema actualidad en 2012 y el desarrollo de la televisión digital terrestre (TDT) tiene el potencial de alcanzar una audiencia mayor que la de Internet a largo plazo y sin duda ofrece un mayor acceso a ciertos estratos de población.

Entre nosotros, Núñez Encabo (2009)<sup>16</sup> ha preconizado la necesidad de una *convergencia multimedia*, que cada día se revela más acertada. Como dice Manuel Núñez Encabo:

*En la actualidad es ya una realidad la convergencia tecnológica a través de lo digital que posibilita la multiplicación de canales y contenidos audiovisuales de las cadenas generalistas y temáticas. También es una realidad la dimensión económica por la concentración de nuevas empresas informativas de comunicación a través de plataformas multimedia que integran prensa, radio, televisión y extensión a Internet con el objetivo de multiplicar los servicios y contenidos evitando costes económicos adicionales.*

---

<sup>16</sup> NÚÑEZ ENCABO, M. (2009): *Sociedad de la Información y Convergencia Multimedia entre Telecomunicaciones, Audiovisual e Internet en el Marco Jurídico Europeo*. En la obra colectiva coordinada por SUÑÉ LLINÁS, E. y LARA YUSTE, F.: *Actas de la Segunda Convención Internacional de Derecho Informático, Electrónico y de las Comunicaciones*. Madrid: CIID y ASIMELEC. Pág. 24.

*Sin embargo, no es todavía una realidad la convergencia jurídica que posibilitaría un tratamiento conjunto de esta nueva realidad multimedia. El planteamiento de la convergencia multimedia comienza en Europa a través del famoso Libro Verde de la convergencia en 1997 de la Comisión Europea que se prolonga hasta las consultas de los Estados miembros y el documento correspondiente de 1999, que sigue dejando abierta la pregunta sobre la necesidad de hacer también converger las reglamentaciones en los tres campos.*

La adopción rápida y generalizada de la telefonía móvil, WiFi y tecnologías inalámbricas similares, está haciendo que los gobiernos consideren muy seriamente el papel que estas plataformas pueden desempeñar en la prestación de servicios móviles de gobierno electrónico (el llamado *M-Government*) o gobierno ubicuo (*U-Government*).

Los tipos de canales de servicio involucrados van desde los canales tradicionales como la ventanilla y el teléfono a canales electrónicos (*E-channels*) como *www*, el correo electrónico, la mensajería SMS, sistemas de respuesta interactiva mediante voz y la televisión digital terrestre. En cualquier caso, la clave de futuro se halla en el *multicanal*.

Al diseñar acuerdos de prestación multicanal de servicios, además de reconsiderar cómo satisfacer mejor los requisitos de los usuarios, las Administraciones Públicas pueden intentar también tener en consideración de forma más amplia los roles de los individuos, no sólo como clientes, sino también como ciudadanos y sujetos de diversos tipos, con derechos y obligaciones en diversos contextos. Mientras que los usuarios quieren servicios concretos y directos, los ciudadanos conscientes de su papel demandan una mejor administración, transparente, responsable, visible y accesible, que es por lo que entienden que pagan como contribuyentes.

En 2001 el Grupo Gartner afirmaba que, para los dos siguientes años: *el 70% de los gobiernos que no desarrollen una arquitectura de gobierno electrónico duplicarán esfuerzos e infraestructura y fracasarán en cumplir las expectativas para la prestación de servicios, produciéndose quejas y derrochando los fondos públicos*<sup>17</sup>.

En el desarrollo de sistemas de prestación multicanal de servicios, los Gobiernos se enfrentan a una tensión entre el deseo de abrir nuevos canales para mejorar la eficiencia y la calidad y la necesidad de mantener los canales tradicionales por razones de equidad y eficacia. Hasta la fecha, los Gobiernos han enfatizado que la implementación de una Administración Electrónica no implica que los canales tradicionales *off line* vayan a desaparecer. La OCDE, en el informe reseñado de 2006, publicado por el INAP en España, en 2008, insiste, en parte equivocadamente, en que este tipo de política a menudo supone que la Administración Electrónica incrementa los costes de la Administración en vez de reducirlos. Añaden que con perspectiva de futuro, cuando los Gobiernos empiecen a buscar seriamente ganancias en eficiencia, tendrán que tomar una decisión entre tales objetivos, que en buena medida debieran ser alternativos. En algún momento de la implantación del E-Government puede ser más efectivo en costes invertir en enseñar ciertas habilidades a los usuarios, o incluso proporcionar un acceso asistido a servicios en línea, para el reducido porcentaje de usuarios que todavía no sean capaces de acceder a ellos sin ayuda externa. Esta perspectiva es a mi juicio muy ideológica, en la onda neoliberal, que tiende a olvidar los problemas sociales, mucho más importantes, que la brecha digital plantea.

Añade la OCDE que las preferencias de los usuarios habrían de ser el principio de diseño de la prestación de servicios en diferentes canales. No debieran, sin embargo, ser el único factor de decisión sobre innovación en los

---

<sup>17</sup> KREIZMAN, G. y FRAGA, E. (2001): *E-Government Architecture: Development and Governance*. París: OCDE.

servicios o de elección del canal de distribución. Hay que encontrar un equilibrio entre cómo satisfacer de la mejor manera las necesidades y preferencias de los usuarios con un rango y variedad de canales disponibles, frente a la valoración económica de la prestación de los servicios. Proporcionar sin más el mayor rango posible de canales para todos los servicios podría ser prohibitivamente costoso y probablemente no sería bien visto por la gente en su rol de ciudadano contribuyente.

No dejan de ser razonables, en parte, estos argumentos; pero siempre que se parte de la base de que la reducción significativa, y a poder ser la eliminación de la brecha digital, ha de ser una prioridad todavía mayor para las Administraciones Públicas.

Por último *-last but not least-* la OCDE destaca el carácter crucial de la *interoperabilidad*. La habilidad de las organizaciones gubernamentales de compartir e integrar información mediante el empleo de estándares comunes se considera hoy en día vital para la Administración Electrónica. El éxito en la innovación de los servicios y la prestación multicanal de los mismos, dependen de las estrategias, políticas y arquitecturas que permitan la interoperación de datos, sistemas TIC, procesos de negocio y canales de distribución, de tal forma que los servicios estén, a su vez, adecuadamente integrados. El ideal es crear un entorno en el cual los datos, sistemas y procesos estén completamente armonizados y los distintos canales puedan interoperar entre ellos, en vez de coexistir de forma aislada.

#### 2.2.7.- SOLUCIONES PARA PROCESOS COMUNES DE ACTIVIDAD.

##### 2.2.7.1.- Concepto de procesos comunes de actividad (negocio).

Hay muchas definiciones de lo que es un proceso de actividad, pero todas ellas mencionan un conjunto de tareas llevadas a cabo de forma estructurada, con un inicio y un final claros, a fin de generar salidas que añaden valor a las entradas. Una definición comúnmente utilizada es la que dio Davenport<sup>18</sup>, en 1993: *Una ordenación específica de las tareas a lo largo del tiempo y el espacio, con un principio, un final y unas entradas y salidas claramente identificadas: una estructura para la acción.* A partir de esta definición, los Procesos Comunes de Actividad pueden definirse como: *Aquellos procesos de trabajo que existen en diferentes organizaciones y que tienen, en esencia, los mismos objetivos y salidas, y en consecuencia existe la posibilidad de optimizar y aplicar las estructuras, para llevar a cabo dichos procesos de trabajo de una manera más eficiente y estandarizada.*

El nivel de detalle con que se define un proceso, denominado *granularidad*, es un elemento importante para identificar y organizar los Planes Comunes de Actividad. Cuanto más se descomponga un proceso en sus partes componentes, más probable es que cada parte pueda ser aplicada de forma genérica en otras organizaciones. Un ejemplo podría ser la recogida de solicitudes de plazas de funcionario o la publicación en línea de los catálogos de compras de la administración.

#### **2.2.7.2.- Beneficios ligados a la identificación de los procesos comunes de actividad.**

En general, tales beneficios derivan de la superación de la Administración Electrónica de *silos*, ya descrita con anterioridad. Podríamos señalar los siguientes:

---

<sup>18</sup> DAVENPORT, T.H. (1993). *Process innovation: reengineering work through information technology*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

- **Reducir duplicidades.**
- **Reutilizar soluciones.**
- **Mejorar la interoperabilidad.** Los procesos comunes de actividad, al ser estandarizados, promueven los servicios multicanal y facilitan el intercambio de información entre los Organismos administrativos, reduciéndose los errores de entrada de datos, entre otras ventajas.
- **Permiten centrarse en las actividades principales.** Desplazando determinados servicios a otras organizaciones, con el fin de conseguir economías de escala.
- **Permiten detectar inconsistencias y promover la simplificación administrativa.** Precisamente porque transforman en comunes muchos elementos de la prestación del servicio.

#### **2.2.7.3.- Niveles de cooperación entre organizaciones.**

- **Importancia de crear Centros de Gestión de Conocimiento.** Para prestar apoyo y facilitar el intercambio de conocimiento de los Programas Comunes de Actividad entre varias organizaciones, que serán las que ejecuten los procesos.
- **Generar modelos de referencia.** Son procesos estandarizados comunes, acordados entre todos los participantes, que proporcionan guías y estándares para el Programa.
- **Sistemas de información compartidos.** Las organizaciones comparten bases de datos y/o sistemas de información para sus respectivos procesos, en el grado que acuerden.

- **Centros de Servicios compartidos** . Que ejecutan la totalidad o parte del proceso, bien creando una nueva organización, a asignando dicha misión a una organización preexistente.
- **Organización independiente del Centro de Servicios compartido.** Bien con forma jurídica pública o privada. Su relación con las organizaciones participantes, está basada en un modelo proveedor-cliente. No se descarta que tales proveedores sean puramente privados y contraten con grupos de organizaciones gubernamentales. Es decir, el sistema se basa en la demanda coordinada, para satisfacer necesidades comunes.

#### 2.2.8.- EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

Actualmente el E-Government se considera fundamental para reformar, modernizar y mejorar la Administración. Para poder identificar su impacto, muchos Gobiernos están empezando a requerir que los proyectos de Administración Electrónica estén basados en una consistente evaluación económica, a veces denominada *caso de negocio*; es decir, que incorporen una evaluación y monitorización sólidas de los costes y beneficios de la Administración Electrónica, en un contexto de planificación e inversión en E-Government.

En Australia, la Oficina Nacional para la Economía de la Información (*Nacional Office for the Information Economy*) NOIE (2003) concluyó que 24 proyectos analizados conseguían una reducción de costes (o mayores ingresos). Para una inversión estimada de 108 millones de dólares australianos (AUD), se estimó que esos 24 proyectos conseguían una reducción de costes de 100 millones de AUD. **Esto representa un ratio coste/beneficio del**

**92,6%** (la estimación omite los beneficios para los usuarios). Analizando todos los proyectos estudiados -incluyendo aquellos que no tenían expectativas de generar beneficios financieros- la ratio agregada coste/beneficio fue del 61,1% (esta estimación también omite los beneficios de los usuarios). Por su parte, el Gobierno británico, en un estudio de 14 proyectos de Administración Electrónica, concluyó que todos menos uno preveían retornos positivos. **El plazo de recuperación de la inversión de los proyectos variaba entre cuatro meses y 11,5 años, con una media de 4,8 años.**

#### 2.2.9.- LA COORDINACIÓN EN EL E-GOVERNMENT.

##### 2.2.9.1.- Introducción.

Para alcanzar todo el potencial del E-Government, los Gobiernos deben ser capaces de actuar desde una perspectiva global. Las Administraciones Públicas de muchos países de la OCDE tienen una larga tradición en cuanto a su funcionamiento como organismos independientes y de hecho las reformas de la gestión pública habían apuntado hacia una descentralización del sector público. La llegada del E-Government ha conducido a numerosos países hacia la reintegración de algunos procesos de las Administraciones Públicas.

##### 2.2.9.2.- ¿Cuándo se necesita coordinación?

La coordinación no se debería considerar como un objetivo en sí misma, sino como un medio de lograr los objetivos de la Administración Electrónica. Los Gobiernos que deseen alcanzar soluciones orientadas al usuario, consistentes y cercanas a las relaciones con los ciudadanos y otros



usuarios de la Administración, en un contexto de E-Government, necesitan tanto cooperación como colaboración entre los distintos organismos administrativos. Ello podría dar a entender que el E-Government promueve la centralización ; pero no es así. No se considera a estos efectos que la centralización sea mejor ni peor que la descentralización.

La dificultad para convencer a las organizaciones gubernamentales de ceder algunas competencias, con el objetivo de maximizar los retornos globales de la Administración Electrónica proporciona un argumento convincente para un mayor control. Sin embargo, los que han experimentado con cuestiones de implementación, saben bien que las iniciativas obligatorias no siempre garantizan resultados de éxito. Los requerimientos obligatorios deben ir acompañados del convencimiento de los implicados, de consultas y también de incentivos para facilitar el proceso de cambio.

Por hacer un breve análisis de lo que sucede en distintos países -aunque hay que recordar que los datos de la OCDE son de 2006 y eso en los actuales tiempos es un mundo-, se puede señalar lo siguiente:

- **Irlanda (sistema centralizado)** . Existe un único Proveedor de Servicios Electrónicos, que proporciona un acceso integrado a todos los servicios de E-Government, con acceso multicanal. Existe asimismo un Organismo coordinador que es la Unidad de Políticas de la Sociedad de la Información.
- **República Checa ( mixto)**. La creación de políticas y la estrategia son centralizadas, mientras que la implementación del proyecto es descentralizada. El Ministerio de Informática plantea las políticas, las iniciativas legislativas y tiene funciones consultivas; pero no gestiona la Administración Electrónica.

- **Reino Unido (centralizado).** Aunque la prestación de servicios de Administración Electrónica funciona a nivel departamental, hay una unidad de E- Government fuertemente centralizada. Es más, incluso para la Administración Local existe una coordinación central en la Oficina del Viceprimer Ministro.
- **Bélgica (descentralizado)** . El E-Government responde a la estructura del país, fuertemente federal, y a ella se atiene la Secretaría de Estado para E-Government, cuyas funciones son, en lo esencial, de apoyo a los Departamentos. Para la coordinación, los Directores de TIC de todos los Departamentos, forman un Grupo denominado FEDICT, que asimismo coordina los distintos niveles federales; pero sin autoridad propiamente dicha sobre ellos.
- **Canadá (mixto).** Las políticas, decisiones de financiación, plataforma única e integración de servicios, están centralizadas; pero son los Departamentos y Agencias, quienes deciden sobre el *timing* de la implementación de los servicios de E-Government y son responsables de su gestión.
- **Dinamarca (descentralizado)** . Aunque hay un Comité Conjunto entre los Ministerios, con una cierta capacidad de toma de decisiones; se respeta la autonomía local y regional, también en la implementación de la Administración Electrónica en sus respectivos ámbitos, con arreglo a la tradición danesa; pero ello no impide que en el Comité Conjunto estén representadas tales instituciones.
- **Portugal (mixto).** Se está produciendo un tránsito entre un sistema no coordinado y descentralizado, hacia un enfoque colaborativo. El

modelo portugués se podría definir como de *política centralizada con implementación descentralizada*. Existe una Unidad de Sociedad del Conocimiento e Innovación, ubicada en la Oficina del Ministro Adjunto al Primer Ministro.

- **Noruega (descentralizado)** . Se ha evolucionado de la centralización a la descentralización, sin perjuicio de mínimos de coordinación.
- **Holanda (descentralizado)**. Es un modelo descentralizado, con la natural coordinación, que funciona con una eficacia inusitada, demostrativa de que un sistema centralizado no tiene ventajas sobre un sistema descentralizado bien organizado. En este sentido hay que destacar que Holanda estableció muy tempranamente el objetivo de asegurar que todos los organismos de la Administración sean capaces de intercambiar documentos de forma electrónica - interoperabilidad- primero entre ellos, y luego con sus usuarios (ciudadanos y empresas). Aunque estos objetivos no eran obligatorios, mediante una combinación de marketing, asistencia técnica y presión de los colaboradores, el gobierno fue capaz de lograr un grado de cumplimiento del 95% de tal objetivo.

#### 2.2.10.- CONCLUSIÓN GENERAL SOBRE EL E-GOVERNMENT EN LA OCDE.

Tras la primera ola de implementaciones de sus respectivas Administraciones Electrónicas, los países de la OCDE se han dado cuenta de que **el E-Government no es un fin en sí mismo, sino que puede contribuir a la consecución del objetivo de una Administración mejor** , lo que constituye un reto mucho más complejo que simplemente emplear las TIC

para automatizar los procesos de la Administración y poner información y servicios en línea. Introducir el E-Government adecuadamente, forma parte de un gran esfuerzo para mejorar la Administración, requiere de un conocimiento de los costes y beneficios del E-Government y de cómo las TIC se relacionan con la actividad administrativa.

### 2.3.- BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL E-GOVERNMENT EN LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL USA.

Dentro de los países de la OCDE, entiendo que no podía faltar una referencia específica a la primera potencia mundial, por lo que haré unas breves consideraciones acerca de la Administración Electrónica en la Administración Federal USA, que aun siendo, por razones sistemáticas, epígrafe directo del presente capítulo, no sería lógico que se extendieran en demasía, pues aun tratándose de la primera potencia mundial, en la presente Tesis no me he planteado tanto estudiar el G-Government en países concretos cualquiera que sea su importancia, sino hacerlo de una manera conjunta en los entornos transnacionales, tanto globales, como de aquellos internacionales-regionales que tienen una relación más directa con España. Es difícil adoptar otra metodología que la de estudiar bloques de países, como también se hace en el entorno anglo-americano, como en el caso de Chadwick y May (2003)<sup>19</sup>, cuando se trata de salir de su propio ámbito.

En USA, como en muchas otras cuestiones relativas a la sociedad de la información, el impulso al E-Government debe mucho al Vicepresidente Al Gore, que tomó importantes medidas al respecto durante los mandatos del Presidente Clinton. Me refiero, sobre todo, a su *National Performance Review* (NPR), que desde 2001 intentó replantear los sistemas de trabajo de la Administración Federal. Conforme señala Michael E. Milakovich<sup>20</sup> (2003), la meta es que la Administración trabaje mejor y a un menor coste. La tradicional

---

<sup>19</sup> CHADWICK, A. y MAY, Ch. (2003): *Interaction Between States and Citizens in the Age of the Internet: "E-Government in the United States, Britain, and the European Union*. En la Revista *Governance: An International Journal of Policy and Administration* nº 16 (2). Págs. 271 ss.

<sup>20</sup> MILAKOVICH, M.E. (2003): *E-Government and Performance Management in the Public Sector: Curriculum Revisions for Public Administration Courses*. En la obra colectiva coordinada por GALINDO, F. y TRANSMÜLLER, R.: *E-Government: Legal, Technical and Pedagogical Aspects*. Albarracín.

responsabilidad en cuanto al gasto, pasa a ser además una responsabilidad en cuanto a la consecución de objetivos.

A resultas de la NPR, el 17 de diciembre de 2002 -ya bajo la Presidencia de George W. Bush- se promulgó la *E-Government Act*, que en la Sección 101 del Título I define el *E-Government*, como *el uso por la Administración de aplicaciones basadas en sistemas Web e Internet y otras tecnologías de la información, de forma combinada con procesos para implementar esas tecnologías para (A) permitir el acceso y entrega de información y prestación de servicios al público, a otras agencias y a otras entidades de gobierno; o (B) producir mejoras en las actividades gubernamentales con el objetivo de que puedan aumentar la eficacia, la calidad de los servicios o su transformación.*

En resumen, la Administración Electrónica se centraría en proporcionar información y servicios a los ciudadanos y fomentar el intercambio de información entre las propias Administraciones Públicas. Como muy bien precisan Gamero Casado y Martínez Gutiérrez<sup>21</sup> (2010), *la complejidad del sistema federal estadounidense implica que una Ley Federal como la E-Government Act tenga el carácter de norma de coordinación de los sistemas estatales, y además, en el caso de EE UU, de las distintas Agencias y Departamentos Gubernamentales que se encuentran integradas en su modelo político-administrativo.* Por eso, como señalan los referidos autores, la Ley se centra:

- En la transferencia de tecnología entre las distintas Administraciones Públicas.

---

<sup>21</sup> GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2010): *El Derecho Administrativo ante la Era de la Información*. En la obra colectiva coordinada por GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.: *La Ley de Administración Electrónica. Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. 3ª ed. Cizur Menor: Thomson Aranzadi. Pág. 53.

- La accesibilidad, usabilidad y conservación de la información, así como la necesidad de estandarización técnica e interoperabilidad.
- Crea un Directorio de portales web de la Administración Federal.
- Establece los requisitos mínimos de estandarización a que deben atenerse todas las webs institucionales.
- Es muy cuidadosa en cuanto a garantizar la atención de las necesidades de las personas con discapacidad.

Según refieren los citados Gamero y Martínez (2010)<sup>22</sup>: *Se produjo, a partir de 2003, un estancamiento en el desarrollo de los procedimientos electrónicos y en el afán de ofertar servicios públicos electrónicos (que esperamos cambie con el nuevo Gobierno Federal), lo que ha propiciado en la práctica que en estos momentos la Unión Europea y, particularmente España, nos encontremos en una fase más avanzada con respecto a la implantación de la Administración Electrónica, sobre todo, en las cuestiones relativas a la confección de un marco normativo adecuado para dar cobertura a la actividad administrativa desarrollada por medios electrónicos.*

---

<sup>22</sup> GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2010): *El Derecho Administrativo (...)*. Op. Cit. Pág. 55.

## 2.4.- LA ONU ANTE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

### 2.4.1.- LAS ENCUESTAS PERIÓDICAS DE NACIONES UNIDAS SOBRE E-GOVERNMENT.

La actividad más importante que realiza la Organización de Naciones Unidas, en el entorno del E-Government son las Encuestas periódicas que lleva a cabo, sobre la situación de la Administración Electrónica en el mundo, desde el año 2003, con periodicidad anual o bianual, cuya razón de ser es la de un observatorio para verificar e impulsar que los sistemas de Administración Electrónica se hagan con criterios inclusivos; es decir, superadores de la brecha digital. Lo que sin duda equilibra con *rostro humano* las perspectivas más *economicistas* de la OCDE. En las últimas encuestas de la ONU se percibe asimismo una perspectiva medioambiental, que sin duda también favorece la Administración Electrónica, al comportar ahorros importantes de recursos -también energéticos- y tender a generar una Administración con *papel 0*.

Ofreceré un breve resumen cronológico de tales Encuestas (*Surveys*), a fin de que se observe la evolución de las preocupaciones globales en materia de E-Government, para dedicar a continuación un epígrafe completo al estudio de la última Encuesta Global, del año 2012.

#### **2.4.1.1.- Encuesta Gobl sobre Administración Electrónica 2003: E-Government y Desarrollo<sup>23</sup>.**

---

<sup>23</sup> UNITED NATIONS (2003): *Global E-Government Survey. E-Government at the Crossroads*. Nueva York: ONU.



El subtítulo de la Encuesta o *Survey* de 2003, es *La Administración Electrónica en la Encrucijada* y es la segunda parte de *Informe Mundial sobre el Sector Público de 2003*. La Encuesta aquí estudiada, parte de un documento previo de 2002, el *Análisis Comparativo del E-Government: Una Perspectiva Global*. De esta forma el *Survey* de 2003, se centra en el estado de la cuestión de la Administración Electrónica en los distintos países y en la E-participación, con vistas al desarrollo en un mundo crecientemente globalizado. Esta idea de vinculación del E-Government al desarrollo es básica en el *Survey* de 2003, que no en vano sigue las líneas directrices de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En otras palabras, la Encuesta de 2003, apuesta por dar respuestas que permitan una globalización *en positivo*, una globalización distinta a aquélla de la que Caballero Harriet (2006<sup>24</sup> y 2010<sup>25</sup>) tanto ha criticado, como es *la globalización neoliberal basada en los principios de competencia y eficacia, y para la que cualquier sistema de valores es obstáculo*.

En dicho documento se constata que los Gobiernos se dan cuenta de la importancia de emplear la Administración Electrónica, para la *mejora de los servicios* que se prestan a los ciudadanos. Además se percibe la Administración Electrónica como una *herramienta para el desarrollo*, que se construye sobre tres bases: La *infraestructura tecnológica*, el *capital humano* y la *conectividad* para todos. La idea es que el E-Government sea *inclusivo*, lo que supone potenciar la *educación* de la gente, sobre todo en el uso de los ordenadores y específicamente de Internet y que todos tengan acceso a dichas tecnologías. Conseguir eso será lo que vincule el E-Government al desarrollo y a esta tarea se suman las Naciones Unidas, a través del Departamento de

---

<sup>24</sup> CABALLERO HARRIET. F. J. (2006): *Cultura, Ciudadanía y Derecho para Otra Mundialización*. En la Revista Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época nº 7.1. Pág. 120.

<sup>25</sup> CABALLERO HARRIET. F. J. (2010): *Algunas Claves para Otra Mundialización*. Prólogo del Lehendakari Juan José Ibarretxe. Santo Domingo (República Dominicana): Funglode.

Asuntos Económicos y Sociales (DESA) y específicamente de la División de Administración Pública y Planificación del Desarrollo (DPADM).

**2.4.1.2.- El Informe de Situación sobre E-Government Global de 2004: La brecha en la posibilidad de acceso<sup>26</sup>.**

Dicho informe, que tiene como subtítulo *Hacia el Acceso, para la Igualdad de Oportunidades*. Se parte de la base de que hoy en día, la igualdad de oportunidades deriva de las posibilidades de acceso, análisis y utilización de la información y el conocimiento, que es lo que permite al individuo tener capacidad de elección y toma de decisiones y los conductos por los que esta información y conocimiento se transmiten, son las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). En el informe queda claro que si se integran las TICs en la planificación del desarrollo, se encuentran soluciones más rápidas y efectivas para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible; pero la realidad es que el acceso a las herramientas para la generación de conocimiento y bienestar, están muy desigualmente repartidas entre los países del mundo. El acceso a las tecnologías vinculadas al desarrollo tiene amplias disparidades, que además crecen, al concentrarse dichas tecnologías en muy pocos países del mundo.

Cuanto más servicios se presten on line, más marginación se producirá en aquellos que no tienen acceso a las TICs. Por eso, el informe de 2004 tiene dos partes. En la primera se efectúa el análisis global, mientras que la segunda se centra en las diferencias en el acceso a las TICs. En esta segunda parte se intenta averiguar qué es lo que configura la *brecha en la posibilidad de acceso* y se hace una taxonomía de los países, en base a la misma, con el propósito de impulsar y acelerar un acceso real para todos. Resulta de enorme utilidad para

---

<sup>26</sup> UNITED NATIONS (2004): *Global E-Government Readiness Report. Towards Access for Opportunity*. Nueva York: ONU.

ello, conocer los progresos de los Estados en el desarrollo de las TICs y en la implementación de programas de Administración Electrónica.

**2.4.1.3.- El Informe de Situación sobre E-Government Global de 2005: La Inclusión-E<sup>27</sup>.**

Se insiste en el gravísimo problema de la *brecha digital*, entre aquellos que tenemos acceso a las TICs y los que no lo tienen. La brecha digital refuerza las desigualdades económicas y sociales tradicionales. En el informe se analiza la interdependencia entre E-Government y desarrollo humano y se insiste en la necesidad de promover el acceso a la Red y la e-inclusión de los grupos desfavorecidos de la sociedad. De esta manera tendremos una sociedad donde lo determinante sean las capacidades de cada persona, la posibilidad de elegir y la libertad.

**2.4.1.4.- La Encuesta sobre E-Government Global de 2008: Un cambio organizacional.**

Esa Encuesta lleva como subtítulo *Del E-Government a la Dirección Política (Governance) Conectada*. En ella ya se evalúa la Administración Electrónica de los 192 Estados miembros de la ONU, en base a un índice que integra variables relativas a los websites, la infraestructura de telecomunicaciones y la dotación de recursos humanos. De lo que se trata es que las TICs permitan procesos innovación y transformación de la Dirección Política.

---

<sup>27</sup> UNITED NATIONS (2005): *Global E-Government Readiness Report. From E-Government to E-Inclusion*. Nueva York: ONU.

El informe se centra especialmente en mejorar la eficiencia operacional a través de la articulación de funciones de *back office*, es decir, de las que no se realizan de cara a los ciudadanos, porque ello acabará beneficiando a los mismos. Se trata sobre todo de integrar procesos.

Con el perfeccionamiento de la tecnología, el éxito o el fracaso de la Administración Electrónica depende cada día más de las personas y menos de las herramientas. Se trata de ir a un cambio cultural en la prestación de servicios públicos, de motivar a los empleados públicos a implicarse en las nuevas formas de trabajar y de ir hacia un management y liderazgo públicos competentes.

#### **2.4.1.5.- Encuesta de 2010 sobre E-Government Global<sup>28</sup>.**

El subtítulo de la Encuesta es inequívoco: *El papel dinamizador del E-Government en la Época de Crisis Económica y Financiera*. Y este es precisamente el propósito del informe. No se hacen aquí mayores menciones a la Encuesta de 2010, porque es el documento base de un epígrafe específico sobre *Administración electrónica y dinamización de la economía, en el contexto de la crisis global*.

#### **2.4.2.- LA ENCUESTA ONU 2012: UNA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA PARA LOS CIUDADANOS<sup>29</sup>.**

##### **2.4.2.1.- Introducción.**

---

<sup>28</sup> UNITED NATIONS (2010): *E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. Nueva York: ONU.

<sup>29</sup> UNITED NATIONS (2012): *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*. Nueva York: ONU.

El *Survey* de 2012 tiene un breve prólogo firmado por Sha Zukang, Vicesecretario General para Asuntos Económicos y Sociales y Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Las ideas-fuerza son las siguientes:

-Las TICs pueden ser utilizadas para progresar en el desarrollo sostenible para todos los ciudadanos y en todo el mundo, precisamente a través de su *inclusión* en el proceso.

-En coherencia con lo anterior, el E-Government puede ser un motor de desarrollo, al servicio de los ciudadanos.

-Cuando la Administración Electrónica se diseña para los ciudadanos, ha de ser *receptiva* a los mismos, *ciudadanocéntrica* (sic) y socialmente *inclusiva*.

-La *participación ciudadana* en el Administración Electrónica es de todo punto básica. Los ciudadanos han de ser tanto usuarios como co-productores de los servicios públicos. Es más, la participación ciudadana en el E-Government, va de la mano con el crecimiento de las demandas de *transparencia* y *responsabilidad* del poder público en todo el mundo.

-Sigue estando en pie el desafío de *reducir la brecha digital*, para así aumentar el acceso a los servicios públicos para la población vulnerable y las comunidades rurales. A esta gente hay que hacer llegar todas las innovaciones tecnológicas.

-En el Sumario Ejecutivo de la obra, se dice literalmente que el significado del *E-Government para el Pueblo* (sic) tiene *áreas que merecen una especial atención, como expandir el uso de los servicios de*

*Administración Electrónica, también a través de los servicios multicanal y una visión del E-Government para promover la equidad y la reducción de la brecha digital, a través del acceso de todos a la prestación de los servicios y particularmente de los grupos vulnerables. No hay que olvidar que la Encuesta 2012 de la ONU vincula la Administración Electrónica al desarrollo sostenible, con la idea de cumplir los objetivos de *Desarrollo del Milenio*.*

*-También en el Sumario Ejecutivo, la ONU deja muy claro que el punto de entrada a la sostenibilidad económica parte de cómo el E-Government aporta eficacia y eficiencia a la Administración, para un mayor crecimiento y desarrollo, a través del empleo de perspectivas globales de Administración Pública. Las estructuras jerárquicas y burocráticas, han de ser transformadas en sistemas horizontales integrados, que faciliten los servicios orientados al cliente e incrementen los niveles de transparencia y responsabilidad, en un camino hacia la prestación sostenible de los servicios públicos.*

#### **2.4.2.2.- El ranking 2012 de los mejores países en sistemas de Administración Electrónica.**

Como se dice en el Resumen Ejecutivo del Survey 2012, sobre la situación de los diversos países, en cuanto a sistemas de Administración Electrónica: *De acuerdo con los rankings de la encuesta 2012 de Naciones Unidas, la república de Corea es el líder mundial (0.9283) seguida de Holanda (0.9125) el Reino Unido (0.8960) y Dinamarca (0.88889), con Estados Unidos, Canadá, Francia, Noruega, Singapur y Suecia muy cerca.*

Sigue diciendo que la media mundial -en escala 1:0- es de 0.4877, algo mayor que el 0.4406 de la encuesta de 2010. Por regiones del mundo, la más avanzada es Europa (0.7188), seguida de Asia Oriental (0.6344), seguida de Norteamérica. La región más atrasada es África, con una media del 0.2762.

Si atendemos a los 20 primeros países en el ranking del E-Government, 2/3 (14) están en Europa y Norteamérica, 3 en Asia Oriental (Corea, Singapur y Japón) 2 en Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) y uno en Asia Occidental (Israel).

A estos efectos es bueno reproducir la tabla de los 20 primeros países en E-Government, entre los que -por cierto- no se encuentra España, con los respectivos índices:

**World E-government  
Development Leaders 2012**

- 1 Republic of Korea 0.9283
- 2 Netherlands 0.9125
- 3 United Kingdom 0.8960
- 4 Denmark 0.8889
- 5 United States 0.8687
- 6 France 0.8635
- 7 Sweden 0.8599
- 8 Norway 0.8593
- 9 Finland 0.8505
- 10 Singapore 0.8474
- 11 Canada 0.8430
- 12 Australia 0.8390
- 13 New Zealand 0.8381
- 14 Liechtenstein 0.8264
- 15 Switzerland 0.8134
- 16 Israel 0.8100
- 17 Germany 0.8079
- 18 Japan 0.8019

19 Luxembourg 0.8014

20 Estonia 0.7987

España, con un índice 0.7770 está cerca; pero todavía se mueve en la tercera posición de un segundo grupo de 25 países -a los que en la Encuesta de la ONU se les denomina *emergentes*-, entre los que ya aparecen otras dos naciones hermanas como son Chile (0.6769) o Colombia (0.6572). De este grupo, 16 países son europeos, 6 asiáticos y 3 americanos.

#### **2.4.2.3.- Sistemas más eficientes de Administración Electrónica.**

El tipo de organización de la Administración Electrónica que es característica de los países que están en la vanguardia de la misma, es un modelo integrado e integral, caracterizado por la existencia de portales únicos, frente al sistema de silos destinado a propósitos concretos, de los países menos avanzados. Los sistemas integrados de los países más avanzados ayudan a la transparencia de la acción de Gobierno, a la coordinación administrativa y a la eficacia y eficiencia de actuación de las Administraciones Públicas.

No obstante, la integración no siempre se realiza de la misma manera. A veces existe un solo portal; pero otras, aunque hay integración, se separa la e-información de los e-servicios y la e-participación. Es decir, que el esquema dominante en los países más avanzados, es o bien de servicios integrados, o de portal integrado; pero ningún país tiene un portal completamente integrado al 100%. En Europa es frecuente que los Estados ofrezcan un portal integrado, con los 20 servicios más demandados por sus ciudadanos.

Se observa una tendencia a servicios multicanal, precisamente para atender mejor a la diversidad de la demanda ciudadana y en el fondo atender a más ciudadanos/as.



En cuanto a las infraestructuras globales, se constata un importante incremento de las conexiones móviles, con una media mundial de 88.5 contratos móviles por cada 100 habitantes; pero la penetración de la banda ancha sigue muy baja, con un 8.7% de las conexiones fijas. Las tecnologías más adaptadas a los *e-services* son las móviles y juegan un importante rol en los países en vías de desarrollo. De esta forma, conforme ya se apuntó, frente al concepto de E-Government, ha aparecido la idea de M-Government, donde la M apela al carácter móvil de los servicios de Administración Electrónica. En este sentido, 25 países ya han desarrollado websites específicas de M-Government y en 24 países existen aplicaciones para realizar pagos desde teléfonos móviles.

Todos los países líderes se preocupan por la e-inclusión en sus servicios de Administración Electrónica. Los más avanzados, aparte de Corea del Sur y Holanda, son Singapur y Kazajstán.

Lamentablemente falta información -sólo 47 países la dan- sobre el uso por parte de los ciudadanos de los servicios de Administración Electrónica. Lamentablemente la Encuesta de 2010 indicaba que sólo 24 países promovían el libre acceso a los servicios de E-Government, a través de wifi gratuita o de kioskos electrónicos.

No quisiera terminar sin hacer una referencia a Corea -obviamente del Sur- porque es un ejemplo de cómo, en muy pocas décadas, un país puede pasar del subdesarrollo a una posición de liderazgo mundial. Lógicamente, en materia de Administración Electrónica, Corea tiene un portal absolutamente integrado en el que los ciudadanos pueden localizar casi cualquier servicio que les interese, tanto a nivel nacional, como local.

El portal de Corea es una pasarela a los servicios, a los que se puede acceder por temas o sujetos, a través de múltiples canales. Los ciudadanos pueden personalizar su canal, señalando su edad, sexo y servicios de su interés. Hay un impresionante *back office*, completamente integrado entre los distintos Departamentos y se dispone de un motor de búsqueda muy potente.

Del portal de Corea destacan las posibilidades de integración con servicios para móviles, tanto para iPhone como para compatibles con Android. Entre los servicios ofrecidos están los de *E-learning*, completamente adaptados al móvil y disponibles en materias tan diversas como Ciencias Sociales, Matemáticas o aprendizaje de Inglés. Otro importante servicio, muy vinculado a la transparencia y agilidad del mercado de trabajo es *Jobcast*, para conjuntar oferta y demanda, que además incluye la legislación laboral básica.

Pasaremos ahora a dar algunos datos sobre el E-Government, desde un punto de vista regionalizado, en el ámbito de los países con los que España tiene una relación particularmente privilegiada, como son los europeos y los iberoamericanos, si bien en estos últimos, las Encuestas de la ONU ofrecen los datos agregados a nivel de todo el continente americano.

#### **2.4.2.4.- Algunos datos sobre el ranking del E-Government en el ámbito Iberoamericano y Europeo.**

Puesto que los datos que ofrece la ONU, en su Encuesta de 2012, están integrados a nivel de todo el continente americano, lo primero a señalar es la enorme disparidad entre el norte y el sur, puesto que Norteamérica; es decir, USA y Canadá, es el líder mundial, con una puntuación de 0.8559. A México - que lidera la región con un 0.6240- se le incluye en Centroamérica, cuya media regional es 0.4895, mientras que el correspondiente índice en los países del Caribe es de 0.5133 y en Sudamérica de 0.5507. En términos globales no

es un dato especialmente malo, puesto que la mayoría de los países se sitúan en el top 60 mundial.

Entre los grandes países iberoamericanos, el ranking es: Chile (0.6769), Colombia (0.6572), Uruguay (0.6315), México (0.6240), Argentina (0.6228) y Brasil (0.6167).

Hay algunos datos interesantes, sobre todo de Centroamérica y especialmente de México, que no en vano es el líder de la región en desarrollo de la Administración Electrónica. México ofrece además un servicio de búsqueda que indexa diariamente los portales web federal, de los Estados y municipales. Para entendernos, en lenguaje coloquial y aparcando momentáneamente el rigor técnico, nos hallamos ante una especie de “Google” de la Administración Electrónica mexicana. De hecho, su estructura se inspira claramente en el propio Google. Se trata de un portal nacional con más de 400 millones de registros, que tiene muy en cuenta a los grupos vulnerables. El portal se integra con las más importantes redes sociales, como Facebook y Twitter y está en el selecto 19% de países que ofrecen un portal integrado en 2012. La URL es [www.gob.mx](http://www.gob.mx) Otra fuente de inspiración es el portal estadounidense [www.usa.gov](http://www.usa.gov)

La estrategia de desarrollo de la Administración Electrónica en Centroamérica se ha basado en las tecnologías móviles, que han permitido reducir la brecha digital. Lo que da cuenta del éxito de las iniciativas de Administración Electrónica de Panamá o de el Salvador, por ejemplo.

Por lo que se refiere a otro ámbito de nuestro directo interés, Europa, las diferencias en Administración Electrónica entre países europeos se explican porque los países emblemáticos de la UE, llegan a gastar el doble que EE.UU. en TICs, mientras que otros países de la Unión Europea gastan la mitad.

**Hay un caso especialmente llamativo que es el de España, que desciende del 9º puesto del ranking mundial en 2010, al 23º en 2012, lo que marca un declive sin precedentes en cualesquiera otros países europeos, incluidos los de la Europa del Este.**

#### **2.4.2.5.- La prestación de servicios on line y la participación-E: El caso de Colombia.**

En la Encuesta ONU 2012 se dedica un capítulo específico a la prestación de servicios de Administración Electrónica on line, sin duda por su particular relevancia. Dentro del capítulo se analizan diversas cuestiones, como la interacción entre el E-Government y la sostenibilidad medioambiental; pero en una Tesis Doctoral que parte de las preocupaciones características del Derecho Informático, lo que más llama la atención es la cuestión de la E-participación; es decir el *feed-back* que permite la Administración Electrónica entre la prestación de servicios administrativos y el conocimiento de las inquietudes de los ciudadanos, así como la interactividad con los mismos.

Como es natural, hay una importante correlación entre el top 20 general en E-Government y el top 20 de los servicios on line; pero la correlación no es ni mucho menos absoluta y hay algunos casos que llaman la atención, como el de Colombia, que en dicho ranking se sitúa en el 16º lugar, con una puntuación de 0.8431. En el otro extremo, también llama poderosamente la atención que **hay tres Estados que no tienen presencia en la web -todos ellos africanos-, la República Centroafricana, Guinea y Libia.**

Colombia destaca de nuevo, cuando se trata de hacer un ranking de la inclusión ciudadana y participación-E, pues en este caso pasa a ocupar el 11º

lugar del top 20 *ex aequo* con Finlandia, Japón y los Emiratos Árabes Unidos (0.7368). En el triple empate que cierra esta envidiable lista (20°), aparece también Chile, empatado con la Federación Rusa y Bahrein (0.6579). Todo ello es especialmente importante, porque aquí lo que se mide es que el ciudadano deja de ser un receptor más o menos pasivo de servicios, para convertirse en un agente activo de la Administración Electrónica. También en el caso de la participación-E, hay países *en el otro extremo*, como es el caso de Guatemala, Liechtenstein y Pakistán, que si bien ofrecen unos niveles relativamente importantes de información electrónica (entre el 25 y el 50% de la información pública), sin embargo no dejan resquicio alguno a la participación-E, que es literalmente cero.

Y ya para terminar con este epígrafe diré que el portal de la Administración de Colombia ofrece muchas posibilidades y herramientas a los ciudadanos para comunicarse con el Gobierno, tales como foros on line, blogs, e incluso a través de redes sociales como Facebook, Twitter, o incluso a través de Wordpress o Youtube. El portal es [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)

Por lo demás, destaca que en las conclusiones del correspondiente capítulo de la Encuesta 2012 se dice que los Estados *necesitan tener una clara visión estratégica en el desarrollo de la planificación y establecer un entorno regulatorio para promover el acceso y uso de las tecnologías más novedosas tanto por la Administración, el sector privado y los propios ciudadanos*<sup>30</sup>.

#### **2.4.2.6.- Administración Electrónica para una Administración Integrada.**

La expresión *whole-of-government*, la he traducido como *Administración integrada*, para la que resulta básica la Administración

---

<sup>30</sup> UNITED NATIONS (2012): *E-Government Survey...* Op. Cit. Pág. 69.

Electrónica, pues como se señala en la Encuesta 2012 de la ONU, la tendencia actual en la organización administrativa es pasar de una Administración desagregada y pensada para cumplir una suma de propósitos específicos, a otra Administración más integrada, con la vista puesta en una prestación igualmente más integral de los servicios públicos. Una Administración integrada tiene, entre otros requerimientos, los siguientes:

-Interoperabilidad: No cabe Administración integrada sin una comunicación fluida entre los organismos administrativos, lo que no es del todo fácil, pues los distintos organismos tienen también distintas necesidades tecnológicas. Como se señala en la Encuesta 2012, nada tienen que ver los sistemas informáticos que gestionan el núcleo de actividad del Ministerio de Hacienda, con aquellos otros que gestionan las necesidades de los organismos competentes en materia de minas. Se insiste en que la interoperabilidad ha de ser tanto *organizacional*, como *técnica* y *semántica*, conforme se estudiará detalladamente en el marco de la Administración Electrónica en España.

-Identificación del ciudadano: De una forma unitaria en todo el país. En la Unión Europea se hace a través del DNIe o documento análogo, pero cada día está más en boga en todo el mundo, la utilización del teléfono móvil, incluso para firmar electrónicamente documentos.

-Portales integrados: Son los portales web denominados en inglés *one-stop-shop* que se han más que duplicado en ocho años. En concreto, existían sólo en 63 países en 2004, mientras que en 2012 disponen de ellos 135 Estados. Alternativa o complementariamente cabe que muchos portales administrativos tengan links a o desde el portal nacional. En concreto, es particularmente interesante que tales pasarelas existan entre el portal nacional y los portales regionales o locales, lo que en la actualidad sucede en 96 países.

En el Survey 2012 se pone como ejemplo el portal de EE.UU<sup>31</sup>. *usa.gov* que organiza los servicios en un sistema de árbol, pero con muchas ayudas al ciudadano, como los denominados *popular topics* o una FAQ (*frequently asked questions*) muy completa. Asimismo ofrece muchas vías al ciudadano, para comunicarse con la Administración.

-Ventanilla única: A estos efectos, el *Survey 2012*, destaca el portal de Malasia y su sistema *no wrong door*, bajo el lema: “un servicio, una prestación, sin puerta equivocada”. Ello va más allá de un acceso fácil, amigable y que informe bien, al exigir, además, una estrecha coordinación entre los organismos administrativos.

-Plan Estratégico Nacional: Que debe articular las metas y objetivos de las distintas Administraciones y en general todo lo necesario, incluidos los estándares técnicos, que permitan un sistema de Administración Electrónica armónico. Uno de los grandes desafíos consiste en superar la fragmentación, tanto vertical como horizontal de la Administración. La integración armónica debe superar las estructuras jerárquicas y burocratizadas, que faciliten la *orientación al cliente* e incrementen los niveles de transparencia y responsabilidad.

-Cambios organizativos: Con los objetivos de adoptar una *nueva cultura administrativa* (de Administración integrada, gestión del conocimiento cooperativa e información compartida), *nuevos sistemas de desarrollo de políticas, programas y prestación de servicios* (basados en decisiones colegiadas, productos integrados, atención al usuario y conocimiento de sus puntos de vista) y *adopción de diferentes sistemas de trabajo* (como liderazgo compartido, flexibilidad y trabajo en equipo).

---

<sup>31</sup> UNITED NATIONS (2012): *E-Government Survey...* Op. Cit. Pág. 76.

-Diseño ciudadano-céntrico: La interconexión administrativa (también entre la Administración del Estado y las demás Administraciones Públicas) permite al ciudadano-cliente acceder a todos los servicios públicos, desde un único punto de entrada. A los efectos del ciudadano, la fragmentación del sector público ha de resultar irrelevante.

-Garantías de privacidad y seguridad: Es igualmente básico, en una Administración integrada, maximizar las garantías de privacidad y seguridad de la información, puesto que se comparten sistemáticamente datos -sobre todo personales- por lo que hay que ganarse la confianza del ciudadano, que también se basa en la transparencia administrativa.

-Organización informática racional: Basada en procedimientos que minimicen los costes, como el *cloud computing*, o la utilización de distintos tipos de periféricos, por ejemplo de almacenamiento, en función del tipo de información que se registra y la velocidad de acceso que presumiblemente se va a necesitar. En la Encuesta está omnipresente la preocupación medioambiental y se llega a recomendar que los centros de proceso de datos estén cerca de fuentes de energía renovables. Se pone el ejemplo de la Municipalidad de Copenhague<sup>32</sup>, que pasó de disponer de 638 servidores a reducir su número a sólo 32, con el consiguiente ahorro en infraestructuras, mantenimiento y consumo de energía, hasta el punto que las emisiones de carbono se redujeron un 77%.

#### **2.4.2.7.- Hacia la prestación de servicios multicanal.**

---

<sup>32</sup> UNITED NATIONS (2012): *E-Government Survey...* Op. Cit. Pág. 68.



Como se dice literalmente en la Encuesta<sup>33</sup> 2012, *los canales tradicionales pueden incluir el contacto cara a cara, por teléfono o correo postal. Los canales digitales compaginan páginas web, servicios basados en móviles y puntos de acceso público como kioskos.*

El multicanal garantiza la prestación de servicios a aquéllos que más lo necesitan, es decir los colectivos más desfavorecidos y en consecuencia más afectados por la brecha digital; pero no dejan de ser más cara la prestación del servicio. Se insiste, pues, en que hay que equilibrar la finalidad que persiguen los servicios multicanal, con la mayor capacidad financiera que se necesita para mantenerlos.

De todas formas, el multicanal no siempre se plantea como un conjunto de formas alternativas de comunicación, sino también concurrentes. En cualquier caso, de lo que se trata es de integrar y coordinar los distintos canales, para que el ciudadano siempre disponga de la información, con independencia del canal de acceso a la misma:

Entre los ejemplos de multicanal, la Encuesta 2012 destaca el sistema *Malta My Alerts* [www.mygov.mt](http://www.mygov.mt) que remite notificaciones a los ciudadanos simultáneamente por varios canales, independientemente de que sólo algunos de tales canales tengan eficacia jurídica.

También se destaca el sistema italiano *Reti Amiche*<sup>34</sup> que como su nombre indica pretende ser un sistema *amigable* para el usuario (*user friendly*). Su carácter multicanal tiene el propósito de acercar al máximo la Administración al ciudadano. De hecho se sustenta sobre redes tradicionales previamente existentes; en el ámbito público de forma destacada el servicio postal o la red de loterías, pero en el privado también se soporta en las

---

<sup>33</sup> UNITED NATIONS (2012): *E-Government Survey...* Op. Cit. Pág. 74.

<sup>34</sup> [www.poste.it/azienda/uffici/cipostali/reti\\_amiche.shtml](http://www.poste.it/azienda/uffici/cipostali/reti_amiche.shtml)

expendidurías de tabaco o en grandes superficies, lo que proporciona con carácter inmediato un gran número de puntos de acceso.

Con una idea parecida, México presta algunos servicios públicos en áreas remotas, como los subsidios sociales, a través de las oficinas bancarias.

Veamos los sistemas de mayor actualidad en el multicanal:

-M-Government: Dentro del multicanal es especialmente relevante, a día de hoy, la prestación de servicios basados en móviles, el denominado *M-Government*, por la sencilla razón de que es la tecnología personal más extendida. En la Encuesta se llega a decir que es la tecnología más rápidamente difundida en la Historia de la humanidad. Dicha tecnología basada en el móvil permite además superar las carencias de los sistemas de telecomunicaciones y de los canales web tradicionales, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Además tiene la ventaja de ser una tecnología vinculada a la persona, lo que facilita la verificación de identidad y localización, abriendo más posibilidades de personalización de los servicios.

Pese a que la prestación de servicios basada en *el móvil*<sup>35</sup> es acaso la más adecuada para los países en vías de desarrollo, no deja de ser en los países ricos donde crecen más rápidamente los servicios basados en móviles, que doblan los que se prestan en países menos desarrollados, principalmente por el desarrollo de las transacciones económicas basadas en este tipo de dispositivos.

---

<sup>35</sup> Es muy significativo que coloquialmente la gente aluda más *al móvil* que al *teléfono móvil*. El adjetivo ha desplazado al sustantivo y, él mismo, se ha sustantivizado. Ello responde a la realidad, porque la facilidad telefónica es, cada día más, una de las utilidades *del móvil*, que es mucho más que un teléfono. En la Encuesta 2012 se expresa claramente que los móviles han girado claramente hacia servicios *para todo (do-it-all)* que rivalizan con los ordenadores portátiles. De ello resulta un cambio en la forma en que los ciudadanos interactúan con la Administración. La preferencia ha pasado a las aplicaciones para *smartphones* que se pueden bajar de plataformas comerciales y con la ventaja de que ofrecen multitud de herramientas complementarias, desde localizar la Delegación de Hacienda más próxima a cualquier otra interacción con la Administración.

Un ejemplo que se destaca en la Encuesta 2012, es el sistema turco de información judicial por SMS [sms.uyav.gov.tr](http://sms.uyav.gov.tr) sobre todo desde el punto de vista de las notificaciones, dirigidas tanto a abogados como a ciudadanos. Con tales SMS no se pretende reemplazar las notificaciones oficiales, sino avisar de la disponibilidad de la notificación por los canales oficiales.

Estonia ha amplificado la movilidad del teleproceso a través de la extensión en todo el país de *wifi* gratuito implementado por diferentes organismos públicos.

El Reino Unido, por su parte, está derivando la Administración Electrónica, aparte de los entornos móviles, a la TV digital. Los usuarios de Directgov [direct.gov.uk](http://direct.gov.uk) usan el servicio de TV en una proporción del 63% entre los ciudadanos por encima de los 35 años y en sectores de población, los desempleados que utilizan los servicios de E-Government vía TV digital alcanzan el 67%. De hecho una proporción considerable de la población británica casi nunca usa Internet.

Además, en el multicanal tienen particular importancia tanto los kioscos digitales como, en general, los puntos de acceso público.

-El multicanal permite la colaboración con otras organizaciones: Sobre todo cuando se trata de prestar servicios a grupos excluidos o en riesgo de exclusión, que suelen tener preferencia por el contacto cara a cara, con el handicap de que estamos ante el grupo de población más necesitado de servicios públicos. Ello hace conveniente contar con intermediarios del sector privado y ONGs, apoyados por una buena base tecnológica, para prestar servicios a esos grupos sociales, como intermediarios o en asociación con los organismos públicos.

#### **2.4.2.8.- Brecha digital, accesibilidad y población vulnerable ante los servicios-E.**

La Administración Electrónica es particularmente útil para la población vulnerable y el fenómeno paralelo de reducir la brecha digital. De hecho hay servicios públicos tan esenciales como la sanidad y la educación que se pueden prestar con mayor eficacia a través de *E-services*, como la salud-E (*E-health*) que permite a la gente de zonas rurales acceder al médico on line y la teleformación, que permite, sobre todo a los jóvenes, recibir los servicios de educación, en lugares remotos.

En cualquier caso los beneficios son muy amplios, pues alcanzan a personas con discapacidades, pobres, mujeres, niños, ancianos y comunidades que viven en áreas rurales remotas.

Por eso es esencial reducir la brecha digital, lo que puede conseguirse, actuando sobre los siguientes factores: Incrementar la penetración de las TICs a través de políticas públicas, o de facilitar la demanda de las mismas mejorando la conectividad, actuando sobre los precios, mejorando los servicios, o aumentando el ancho de banda; pero también hay que actuar sobre el entorno de las TICs, como el marco legal, el entorno macroeconómico, la normalización cultural de Internet, etc. Los principales gaps están asociados con la conectividad, equipos baratos, líneas telefónicas y conexiones a Internet.

Un aspecto muy importante de la brecha digital es la accesibilidad, porque afecta especialmente a un colectivo tan vulnerable, como las personas con discapacidad, aunque también a las personas mayores. Y lo que es más, como se dice en la Encuesta de la ONU, *de forma paradójica no obstante, la insuficiente atención a las necesidades de los discapacitados en la*

*planificación e implementación del e-government, podría actualmente empeorar la situación de este colectivo vulnerable todavía más<sup>36</sup>.*

En el *Survey* de la ONU, se pone especial atención, para el ranking de los países en cuanto a la superación de la brecha digital de los discapacitados (accesibilidad de los servicios-E), a los siguientes parámetros, lamentablemente muy poco extendidos:

- Lectura de páginas mediante altavoces: Sólo 13 países (un 7%).
- Presencia de videos con lenguaje de signos: 7 países (4%).
- Configuración adecuada de letras y colores: 61 países (32%).

Esto último es lo único mínimamente aceptable, sobre todo porque en los países de la Unión Europea se ha obligado a los Estados a promover la accesibilidad de las páginas web, particularmente del sector público, de forma que tienen que pasar tests automatizados de accesibilidad, que paran especial atención en la adecuación de las fuentes de caracteres y los colores. Fuera de la Unión Europea, sólo Canadá se ha ocupado activamente de esta cuestión, lo que no deja de ser sorprendente, toda vez que los programas de chequeo existen y se han desarrollado conforme a las indicaciones que, con carácter global, ha elaborado el W3C (*World Wide Web Consortium*). Es la denominada WAI (*Web Accessibility Initiative*), que forma parte de la WCAG (*Web Content Accessibility Guidelines*).

Tampoco se puede olvidar la importancia del conocimiento de idiomas para la inclusión-E. No cabe olvidar que el 80% de los websites están en inglés y sólo un tercio de los usuarios en el mundo habla inglés como lenguaje

---

<sup>36</sup> NACIONES UNIDAS (2012). *E-Government...* Op. Cit. Pág. 92.

nativo y ciertamente a los pobres y analfabetos no les resulta fácil acceder a los medios para aprender idiomas.

En lo que se refiere a las diferencias de género (sexo), los resultados sorprenden positivamente, toda vez que las mujeres tienen mayores niveles de participación en las redes sociales que los hombres. Son el 47,9% de los participantes, pero visitan el 57% de las páginas y le dedican más tiempo que los hombres, un promedio de 5,5 horas al mes, frente a las 4 de ellos. Y lo que es más importante, estas proporciones son muy parecidas en todos los lugares del mundo. En España existe un interesante estudio sobre esta temática de ABA (2007)<sup>37</sup>.

-La brecha que sí es importante es la derivada del nivel de renta, que además se ve potenciada por la correlación de aquélla con los niveles educativos, el difícil acceso a la tecnología, o la correlación también existente con la baja renta per capita en los entornos rurales.

-Diferencias entre el medio urbano y el medio rural. El Survey 2012 deja muy claro que: *Hay todavía alrededor de 1.400 millones de personas viviendo con menos de 1,25 US\$ al día, y alrededor de 1000 millones de personas que padecen hambre. A menos el 70 por ciento de ellos vive en el medio rural*<sup>38</sup>.

-Diferencias por razón de edad: La brecha es evidente, puesto que el 45% de los usuarios de Internet en el mundo, son menores de 25 años. Los denominados *nativos digitales*. Si llevamos la cifra a los menores de 30 años,

---

<sup>37</sup> ABA CATOIRA, A. (2007): *La Realización de la Igualdad de Oportunidades en la Sociedad de la Información: El Acceso. En particular la situación de las Mujeres*. En la obra colectiva coordinada por COTINO HUESO, L.: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares. Págs. 107 ss.

<sup>38</sup> NACIONES UNIDAS (2012). *E-Government...* Op. Cit. Pág. 96.

el porcentaje asciende al 60%. Eso hay que paliarlo, porque según la OIT, la inclusión-E es crítica para encontrar empleo.

Para las personas de edad avanzada se insiste en la necesidad de evitarles en lo posible la ansiedad de enfrentarse al ordenador. Y se llega a citar el ordenador económico Simputer, que según se dice en la Encuesta, puede ser utilizado por gente prácticamente iletrada.

En la Encuesta 2012 se dan algunos ejemplos de iniciativas para disminuir la brecha digital, como el Plan Ceibal de Uruguay, que proporciona un ordenador portátil de bajo coste a todos y cada uno de los estudiantes del sistema público, ordenadores que, además, están dotados de tecnologías adaptativas para necesidades educativas especiales. También se cita el portal (*doorway*) de Sudáfrica, donde se ha creado una red informática muy robusta en las comunidades rurales, para interconectarlas a través de Internet, con especial énfasis en la formación informática comunitaria. En Nepal se ha desarrollado *Coppades*, que pretende dar infraestructuras TIC y conectividad a las escuelas públicas rurales, de tal forma que cuando no hay red eléctrica se ha planificado la utilización de energía solar; mientras que a nivel software se promueve el uso de la inteconexión por E-mail entre las escuelas rurales y el desarrollo de sus propios websites. Curiosamente se destaca el programa *Aijalcom* de un Estado tan desarrollado como Francia; pero es un país con una amplia brecha digital, por el problema de sus barrios marginales, en los que se intenta promover programas de enseñanza comunitaria de las nuevas tecnologías, sobre todo a los jóvenes, lo que favorece el desarrollo socioeconómico en esos ámbitos y prepara a los jóvenes para su inserción en el mercado de trabajo.

A nivel de iniciativas para superar la brecha digital -incluida la accesibilidad-, el *Survey* 2012 destaca *Robobracille* de Dinamarca [robobracille.org](http://robobracille.org) que traduce los documentos escritos a lenguaje hablado

sintético, permitiendo a los invidentes acceder a su contenido. Se ofrece gratuitamente y existe en siete idiomas europeos. Lógicamente se ha extendido por varios países de la Unión Europea. También destaca *TracNet*, de Ruanda [trackrwanda.org.rw](http://trackrwanda.org.rw) como programa de salud-E especializado en SIDA. Finalmente se incluye el portal *Click On It Grandma*, de Hungría, para la teleformación en TICs destinada a personas de la tercera edad.

**2.4.2.9.- U na vez implement ada la Administración Electrónica se necesita maximizar su uso.**

Es una cuestión difícil de evaluar, pues como se reconoce en la Encuesta de 2012, encontrar ítems fiables y mensurables al efecto, que se puedan aplicar a todos los países del mundo, es particularmente complicado. El denominado *Task Group* se encuentra actualmente elaborando los indicadores. Los datos de los que se dispone son básicamente del mundo desarrollado. Así por ejemplo, en Europa el 28% de los ciudadanos usa los servicios de información on line, aunque esta cifra sube al 53% en ciudadanos con altos niveles educativos y desciende al 12% en la población con menos nivel educacional. Otros factores relevantes en el uso de los servicios-E son, por este orden, edad, educación, y área de residencia. Los ciudadanos más activos en el uso de *E-services* son aquellos con niveles educativos elevados que viven en áreas de alta densidad de población, autoempleados y de edad comprendida entre los 24 y los 30 años. El grupo inmediatamente inferior en edad (16 a 24 años) es el más activo en el uso de Internet, pero no en la utilización de la Administración Electrónica, probablemente porque su necesidad de la misma es más escasa. Los que menos lo usan son los ciudadanos incurso s en circunstancias propicias a la brecha digital, o que tienen mayores problemas de accesibilidad, que son precisamente aquellos ciudadanos que más necesitan la interacción con las Administraciones Públicas, fundamentalmente para obtener prestaciones sociales.



Básicamente, a nivel global, se pueden tener indicios de uso de los servicios-E, como los siguientes:

- En 144 países de los 193 que integran las Naciones Unidas (el 75%) hay más de 10 websites privados que dirigen links al portal estatal.

- Los ciudadanos de 77 países (40%) pueden pagar su impuesto sobre la renta on line.

- Presencia de determinados mecanismos en los website públicos, como foros de discusión (78 países), instrumentos de petición (42), herramientas de voto electrónico (18). De lo que no se tienen datos es de la demanda sobre tales websites.

- Se sabe también que las garantías de protección de la privacidad y de la seguridad informática dan confianza a los usuarios y fomentan el uso de los servicios.

- El uso también se estimula creando servicios centrados en el ciudadano (*citizen centric*) y servicios móviles. Así como planteando la creación de servicios *amigables*.

- Hay que dirigir los servicios a intereses concretos de los ciudadanos y englobarlos en grupos interesados en el uso de determinados servicios (desempleados, jubilados, etc.), puesto que tales grupos tienen necesidades que pueden ser muy distintas, unos con respecto a otros.

- Es preciso establecer servicios interactivos y medir el grado de satisfacción de los usuarios. Cuando están satisfechos usan reiteradamente los

servicios y acuden al E-Government antes que a otros canales más costosos, e incluso recomiendan el uso de tales servicios a otros ciudadanos.

-En los países en vías de desarrollo se ha comprobado que cuanto más se incrementa la penetración de la banda ancha, más se favorece la utilización intensiva de los servicios-E.

-Si se desea una utilización intensiva de los *E-services*, ésta ha de ser inclusiva y, en consecuencia, hay que poner especial atención en los grupos más desfavorecidos.

-Las redes sociales, como Facebook o Twitter, favorecen la expansión del uso de los servicios-E. De hecho, en 2012, el 40% de los Estados tiene páginas en las redes sociales mencionadas. En USA el 65% de los usuarios de Internet adultos, participan de alguna red social. Ello da idea de la penetración de las mismas en Internet, penetración que debe ser aprovechada para la prestación y expansión de uso de los *E-services*. Además el uso de estos sistemas permite rebajar los costes y mejorar la transparencia.

-La política de transparencia y acceso a la información pública (*open data*) favorece la confianza del ciudadano en los *E-services*, así como el uso de los mismos. Los Estados no transparentes o no FOI (*Freedom of Information*), entre los que lamentablemente se encontraba la España de 2012, eran el 28% de los de la ONU. A ellos hay que añadir los que sólo tienen este enunciado en la Constitución (11%) y los que disponen de meros borradores o proyectos de Ley (13%). Los Estados verdaderamente transparentes (FOIA) - la letra A corresponde a la voz *Act*- son el 48% de los del mundo, lo que hace particularmente sonrojante lo que ha tardado España en incorporarse a los mismos.

### 2.4.3.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS GLOBAL.

#### **2.4.3.1.- Consideraciones generales sobre el impacto económico de la Administración Electrónica.**

En la Introducción de la Encuesta ONU 2010, se dice claramente que *la Administración Electrónica es una poderosa herramienta para el desarrollo humano y es esencial para poder conseguir los objetivos de desarrollo, internacionalmente acordados, que se incluyen entre los Objetivos del Milenio*<sup>39</sup>.

Algunos países ya han experimentado su poder transformador al efecto de revitalizar la Administración Pública, poner a punto un *Management* público, disponer de un liderazgo inclusivo y conducir a la Función Pública hacia una mayor eficiencia, transparencia y responsabilidad. En estos cánones el E-Government no es sino una vía de acceso del país a la sociedad de la información.

Como se dice en la Encuesta de 2012<sup>40</sup>, el I+D+i en Administración Electrónica constituye al sector público en uno de los principales demandantes de infraestructuras y aplicaciones de tecnologías de la información y las comunicaciones. Los programas de Administración Electrónica pueden ser un catalizador que estimule la productividad, máxime cuando difunde las nuevas tecnologías entre la población.

Es de sobra conocido que en los últimos años la difusión de las TICs entre los emprendedores, en el I+D+i, la educación on-line, la e-salud, e-

---

<sup>39</sup> UNITED NATIONS (2010): *E-Government...* Op. Cit. Pág. 15.

<sup>40</sup> UNITED NATIONS (2012): *E-Government...* Op. Cit. Pág. 26.

agricultura, o e-comercio, entre otros ámbitos, ha sido un estímulo de primera magnitud para el desarrollo económico. El mayor catalizador de los últimos tiempos se halla en las tecnologías móviles, pues donde han sido estimuladas por los poderes públicos han repercutido en incrementos anuales de más del 1% del PIB. A tal efecto se hace una afirmación contundente: *Aquellos que han construido sobre la base de la naturaleza transformadora de las TICs y han mantenido la perspectiva del desarrollo del E-Government, los 20 primeros países del ranking de 2012 son economías desarrolladas de altos niveles de renta.* Todos están en valores que oscilan entre el 164 y el 190% de la media mundial.

Además, si se usa el *cloud computing*, se puede conseguir una gran innovación y productividad, en el ámbito del E-Government, sin incurrir en grandes costes. En *la nube* se puede comprar capacidad de proceso, comunicaciones, almacenamiento y servicios de todo tipo, en la medida de las propias necesidades; pero en el ámbito de la Administración Pública, el *cloud computing* plantea un buen número de problemas, como la integridad del servicio, la seguridad de los datos, la protección de datos personales y hasta del marco regulativo, que dificulta a las Administraciones Públicas una externalización tan completa de sus infraestructuras telemáticas.

Un país tan puntero en los rankings de E-Government como Singapur, ha adoptado el *cloud computing* sin ningún complejo, sobre todo en el ámbito de la enseñanza, donde ya en 2009 equipó a todos sus profesores con herramientas de web 2.0.

La realidad es que Singapur destaca por la corrección de sus orientaciones estratégicas, en materia de Administración Electrónica. Entre ellas también, la apuesta por los servicios basados en las comunicaciones móviles. Como se señala en la Encuesta de 2010, en aquella fecha, Singapur ya tenía 1,36 móviles por habitante, por lo que decidieron desarrollar al

máximo el E-Government por este camino, con más de 300 servicios disponibles, incluidas cuestiones tales como el pago de los servicios públicos de transportes terrestres.

#### **2.4.3.2.- La crisis incrementa la brecha digital ente los países desarrollados y los infradesarrollados.**

Como dice la ONU<sup>41</sup> en la Encuesta 2012, las dificultades de acceso en los países infradesarrollados, tanto a las TICs, como a las infraestructuras educativas, es la mayor restricción al desarrollo de la Administración Electrónica. La renta per capita es un claro factor limitante, puesto que con una baja renta per capita, el coste marginal de las inversiones en TICs es mayor. Ello se agrava con la crisis económica, puesto que el coste de oportunidad de la inversión en servicios on line, tiene enfrente una cruda competencia con el aprovisionamiento de agua potable, sanidad rural o servicios educativos básicos. Un mayor agravante todavía se da en países de territorios extensos y población diseminada, pues ello complica la provisión de infraestructuras de telecomunicaciones; bien es cierto que en países emergentes -lógicamente con escasez de infraestructuras- es una buena idea para la superación de la brecha digital, el empleo de tecnologías móviles; pero incluso con ellas, las inversiones son elevadas, sobre todo en lugares como el Sahara. En el *Survey* de 2012 se dice al literal que:

*Cerca del 65 por ciento de los ciudadanos del mundo no usa Internet. No hay acceso para el 99 por ciento de la población en Etiopía, el 95 por ciento en Eritrea e Irak, y el 90 por ciento en Mongolia, Nicaragua y Angola. Al tiempo que las altas de móviles han crecido espectacularmente en los últimos años, las altas en banda ancha móvil son todavía muy escasas, incluso en*

---

<sup>41</sup> NACIONES UNIDAS (2012). *E-Government...* Op. Cit. Pág. 29.

*las economías desarrolladas y menos del 5 por ciento en la mayor parte de África. Muchos ciudadanos en el mundo todavía no pueden acceder a servicios-E baratos. Los precios de la banda ancha fija han caído de forma significativa en los últimos años, pero hay todavía enormes diferencias entre países, en relación con los precios. Los servicios TIC continúan siendo más baratos en las economías con alta renta y menos asequibles en las economías con baja renta. Siguiendo a la UIT<sup>42</sup>, el coste promedio de los servicios TIC es del 1,5 por ciento del PIB per capita en los países desarrollados, comparado con el 17 por ciento del PIB per capita en los países en vías de desarrollo, durante 2010<sup>43</sup>.*

Hay que tener en cuenta que la extensión de la banda ancha es básica para el desarrollo, pues como asimismo se señala en la Encuesta de 2012, *cada 10 por ciento de incremento en la penetración de la banda ancha acelera el crecimiento económico alrededor del 1,38% en países con rentas bajas y medias<sup>44</sup>.*

#### **2.4.3.3.- La economía del open data.**

La economía de *datos abiertos* afecta, en lo esencial, a la reutilización de la información pública, a la que me refiero en otro lugar de esta obra, precisamente a partir de su regulación en España, derivada de las Directivas europeas.

---

<sup>42</sup> Unión Internacional de Telecomunicaciones.

<sup>43</sup> NACIONES UNIDAS (2012). *E-Government...* Op. Cit. Pág. 81.

<sup>44</sup> NACIONES UNIDAS (2012). *E-Government...* Op. Cit. Pág. 88.

La ONU considera los *datos abiertos* y la reutilización de la información del sector público, como una herramienta de primer orden para el desarrollo económico y social, cosa que se destaca especialmente también en la obra coordinada por Cerrillo y Galán (2006)<sup>45</sup>. El problema a resolver se halla, sobre todo en la dispersión de los datos gubernamentales, en multitud de organismos y dependencias. Además, muchos Gobiernos ni siquiera conocen plenamente qué datos generan, de cuáles disponen o dónde pueden ser obtenidos. En muchas ocasiones, tales datos ni siquiera están recogidos en sistemas automatizados.

Se necesitan políticas que permitan compartir estándares de datos, e implementarlas con carácter generalizado en la Administración y por supuesto que tales datos sean accesibles a los ciudadanos y empresas, a través de sistemas de manejo amigable.

La mejor manera de actuar no es generar datos y recogerlos a posteriori, sino tenerlos disponibles a medida que se producen. Ello requiere de inversiones, es cierto, pero resultan ampliamente compensadas a medio y largo plazo.

Desde luego, si algo está claro es que la demanda de datos del sector público, supera con mucho la oferta y es importante que exista oferta pública de datos, porque la sociedad civil está ávida de poder prestar servicios de valor añadido, a partir de los mismos. La sociedad civil puede contribuir en gran medida a co-producir servicios de utilidad pública. Por ejemplo, en Columbia (USA) la iniciativa *Apps for Democracy* (2008) intentaba ver la capacidad de la sociedad civil para desarrollar aplicaciones de utilidad pública, a partir de datos suministrados por distintos organismos administrativos. En 30 días y a un coste de 50.000 dólares, los participantes desarrollaron aplicaciones que

---

<sup>45</sup> CERRILLO, A., GALÁN, A. y OTROS (2006): *La Reutilización de la Información del Sector Público*. Granada: Comares.

hubieran costado 2,6 millones, si hubieran tenido que ser desarrolladas por la propia Administración<sup>46</sup>. Como es obvio, esta reducción de costes se traduce finalmente en reducción de tributos.

#### **2.4.3.4.- Los E-Services como respuesta a la crisis.**

- Por una parte la crisis económica ha dado lugar a políticas de austeridad y *recortes*, cuyas consecuencias pueden resultar paliadas por la mayor eficiencia en la prestación de los servicios, que permite la Administración Electrónica.
- También la crisis ha aumentado la demanda de servicios sociales (empleo, asistenciales, etc.), que tradicionalmente han requerido de atención presencial, la cual se ve colapsada con las nuevas demandas; pero no si se implementan sistemas adecuados de E-Government, para la comunicación entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas. El Reino Unido decidió establecer una web al efecto.
- Los sistemas electrónicos facilitan la ágil resolución de los asuntos y rápida transferencia de dinero a personas vulnerables y así ha actuado Singapur.
- Páginas web de ayudas. El Reino Unido las ha desarrollado de una manera muy completa, tanto para propietarios de inmuebles, pensionistas, empleados, desempleados, y hasta de tipo financiero.
- En general la relación telemática, además de ser más barata, permite la interactividad, lo que ayuda a las Administraciones a conocer

---

<sup>46</sup> NACIONES UNIDAS (2010). *E-Government...* Op. Cit. Pág. 32.



mejor las necesidades de los usuarios de los servicios públicos, tanto individuales, como colectivos.

- Es fundamental crear servicios telemáticos de empleo, para luchar contra la pobreza, pues ésta tiene una tan enorme como evidente correlación con el desempleo. No se trata sólo de crear servicios de búsqueda de empleo on line, sino también de formación orientada al mercado laboral, o de apoyo a emprendedores. Todo ello es especialmente importante en las áreas rurales, donde existe menos prestación de servicios presenciales que en las urbes. Este es el caso de India, por ejemplo.
- Precisamente la Educación para todos ha sido muy golpeada por la crisis, de forma que tales efectos pueden resultar paliados por la posibilidad de disponer de educación 24 horas, si se imparte on line.
- En Estonia se ha abierto una iniciativa civil, denominada *My Better Estonia*, que es una especie de *brainstorming* ciudadano sobre temas de candente actualidad, a fin de que la gente pueda aportar ideas originales sobre cualesquiera cuestiones que preocupen a la gente, incluida la crisis financiera, o la emergencia de nuevos empleos.
- Incluso se han elaborado programas muy sofisticados, como el SMART 2010, de Nueva York (USA), que indaga en las cualificaciones de los solicitantes de empleo, para señalarles una lista de empleos disponibles, lo más acordes posible con tales cualificaciones.

#### **2.4.3.5.- El E-Government ante la crisis financiera.**

La ONU concluye que el E-Government puede aliviar los síntomas de la actual crisis financiera. La tecnología, por si sola, no puede curar la crisis financiera, pero el E-Government puede hacer los procesos financieros más transparentes y permitir al Gobierno disponer de una información más rápida y precisa. Y esta información es necesaria para la toma de decisiones, pues según la Encuesta de la ONU, no hay que engañarse: Los mercados financieros necesitan de regulación, frente a lo que predicen los apóstoles de la autorregulación y la libertad absoluta de los mercados<sup>47</sup>.

Como se dice en la Encuesta de la ONU de 2010, no hay que estresarse ante el pánico financiero, sino reaccionar frente a las primeras señales de la crisis. Es lo que denominan *capacidades interactivas dinámicas*, que son las que permiten conseguir un sistema financiero ágil y una regulación efectiva. La dinamicidad requiere de respuestas en tiempo real, con competencias delimitadas, que permitan reaccionar frente a las alteraciones del sistema, de forma inmediata. Se requiere de un dinamismo e interactividad tales, que no son posibles sin el soporte de las tecnologías de alta velocidad, destinadas a funciones de E-Government financiero.

En la Encuesta se tiene plena conciencia de que la gente tiende a darle la razón a Krugman, cuando afirma que los riesgos sistémicos son una consecuencia de la negligencia de los reguladores. El E-Government ofrece además a la ciudadanía la oportunidad de expresar sus propios puntos de vista. Cuestión distinta es hasta qué punto la Administración hace más o menos caso a las opiniones expresadas por los ciudadanos; pero esta asociación entre transparencia y democratización facilita la reducción de opciones, para la toma de decisiones y en una democracia no deja de tener un grado de repercusión electoral.

---

<sup>47</sup> NACIONES UNIDAS (2010). *E-Government...* Op. Cit. Pág. 40.

La Administración Electrónica es, pues, importante para la regulación financiera. Potencia las posibilidades de control del sistema y en su esencia está tanto la velocidad de respuesta, como su adecuación a la complejidad managerial, característica de la ordenación del sistema financiero.

### **CAPÍTULO 3.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN NUESTRO ENTORNO PRÓXIMO: UNIÓN EUROPEA E IBEROAMÉRICA.**

#### **3.1.- LA UNIÓN EUROPEA MARCA LA AGENDA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

##### **3.1.1.- LA UNIÓN EUROPEA Y EL E-GOVERNMENT.**

Como muy bien dice el profesor Manuel Núñez Encabo (2005) al inicio del epígrafe XIV de una importante obra sobre la articulación jurídico-política de Europa<sup>48</sup>: *La Constitución Europea basa la creación de la Unión Europea en los valores y objetivos compartidos expuestos en el artículo I-1, I-2 y I-3. Este punto de partida es necesario pero no suficiente porque para que los ciudadanos europeos apuesten por una mayor integración europea es necesario que perciban la garantía de la salvaguarda del Estado del bienestar en el marco de la Europa ampliada a 25 Estados miembros y a los próximos que se integrarán. En Europa la estructura del Estado del bienestar ha radicado en primer lugar en el acceso universal de los ciudadanos a los servicios públicos.*

Esto es sin duda así, y qué duda cabe que la Administración Electrónica, sobre todo si se logra construir a escala Europea, es un acicate de primer orden para el acceso universal de los ciudadanos a los servicios públicos, que preconiza el profesor Núñez Encabo y que sintomáticamente tiene una redacción parecida al título mismo de la Ley de Administración

---

<sup>48</sup> NÚÑEZ ENCABO, M. (2005): *Constitución Europea y Derecho de Ciudadanía*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

Electrónica española (LAECSP): *Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Personalmente tengo pocas dudas de que la actividad de las Instituciones Europeas en el fomento del E-Government, más allá de lo dispuesto en los Tratados que las regulan, muestra una tendencia de fondo a esa deseable tendencia a la instauración de servicios públicos paneuropeos, que preconiza Núñez Encabo y cuyo concepto, el de servicio público, está exhaustivamente descrito en una importante obra del profesor Juan Jesús Fernández (1984)<sup>49</sup>.

En sintonía con lo anteriormente expuesto y en palabras de Antonio Alabau<sup>50</sup> (2001), *la Comunidad Europea no tiene competencias que puedan afectar el funcionamiento del resto de las Administraciones, más allá de la coordinación de aquellas competencias comunitarias cuya ejecución ha sido delegada a otros niveles administrativos*. Pese a todo, hay conciencia de que las Administraciones Públicas están entre los primeros impulsores del uso y desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, por lo que la Comisión ha hecho todo lo posible para que no queden al margen de los objetivos y actuaciones comunitarios en este ámbito. Y lo que es más, en la práctica, entre las políticas comunitarias destinadas al desarrollo de la sociedad de la información, uno de los lugares más destacados lo ocupa precisamente el E-Government o Administración Electrónica, como también afirma Agnès Bradier (2004)<sup>51</sup>.

De facto, la Comisión asume un importante papel coordinador de los programas de E-Government de los distintos Estados de la Unión, lo que es una tarea ineludible, porque aparte de los programas estatales de

---

<sup>49</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, J. J. (1984): *Definición de Servicio Público. Su Aplicación al Problema de Suministro del Gas*. Pamplona: Aranzadi.

<sup>50</sup> ALABAU, Antonio (2001): *La Unión Europea y su Política para la Sociedad de la Información. En el umbral de una nueva gobernanza europea*. Madrid: Fundación Airtel.

<sup>51</sup> BRADIER, A. (2004): *Le Gouvernement Électronique: Une Priorité Européenne*. En la Revue Française d' Administration Publique nº 110. Págs. 193 ss.

Administración Electrónica, existen también los programas regionales y locales.

En una primera fase, el E-Government entró como *invitado* en el Programa relativo a Redes Transeuropeas de Telecomunicaciones (TEN-TELECOM), que como dice J. Ignacio Criado<sup>52</sup> (2010) *sentó las bases tecnológicas para extender las infraestructuras de apoyo a la eAdministración europea*, si bien este programa acabó perdiendo importancia por causa de la liberalización de las telecomunicaciones en Europa, de forma que al disminuir el protagonismo público, el Programa TEN-TELECOM derivó hacia la financiación de aplicaciones y servicios telemáticos, lo que comportó que en sucesivos programas se adaptase su nombre a la nueva situación, pasando a denominarse eTEN.

A partir del año 2000, con el consejo Europeo de Lisboa, comenzaron las iniciativas denominadas *eEuropa*, que han incidido sobremanera en la Administración Electrónica, con origen en los programas IDA, acrónimo de *Interchange Data between Administrations* (Intercambio de Datos entre Administraciones). Los programas IDA a partir de 1 de enero de 2005 pasaron a denominarse IDABC; es decir, *Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens* (Prestación Interoperable de Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica a las Administraciones Públicas, Empresas y Ciudadanos). El cambio de denominación da cuenta de la importancia que se atribuye a la *interoperabilidad*.

---

<sup>52</sup> CRIADO GRANDE, J. Ignacio (2010): *Las Instituciones Europeas ante la Configuración de la E-Administración. Una aproximación preliminar*. En la obra coordinada por COTINO HUESO, Lorenzo y VALERO TORRIJOS, Julián: *Administración Electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 76.

Además de los sucesivos programas eTEN e IDABC -y sus respectivos antecedentes-, los orígenes del E-Government en Europa están también relacionados con los Programas Marco de la UE, sobre todo a partir del Tercer Programa Marco (1990-1994), pero sin que se concretase una línea centrada en el E-Government hasta el Quinto Programa Marco (1998-2002), dentro del Área Temática Tecnologías para la Sociedad de la Información.

### 3.1.2.- LA ESTRATEGIA DE LISBOA<sup>53</sup> COMO ORIGEN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE E-GOVERNMENT.

#### 3.1.2.1.- El Consejo de Lisboa del año 2000 y el E-Government.

Prácticamente todos los autores que han estudiado este tema, desde los más antiguos a los más recientes, como Vida Fernández (2009)<sup>54</sup>, afirman que el origen efectivo de la actividad de la UE, en el marco del E-Government, se halla en el Consejo de Lisboa del año 2000. Conforme precisan Jesús Galván y Pedro García<sup>55</sup> (2007), *en diciembre de 1999, la Comisión Europea preparó una comunicación para el Consejo de Lisboa con el título de iniciativa “e-Europe. Una sociedad de la información para todos”(…) La comunicación recogía 10 acciones, entre las que se encontraba “La Administración Pública en línea”.*

---

<sup>53</sup> [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_es.htm)

<http://www.portugal.ue-2000.pt/>

<sup>54</sup> VIDA FERNÁNDEZ, J. (2009): *El Marco Comunitario Europeo de la Administración Electrónica*. En la FRevista Cuadernos de Derecho Local nº 21. Págs. 59 ss.

<sup>55</sup> GALVÁN RUIZ, Jesús y GARCÍA LÓPEZ, Pedro (2007): *La Administración Electrónica en España*. Barcelona: Ariel. Pág. 239.

De ello resulta que la clave para entender la Administración Electrónica como objetivo estratégico de la Unión Europea está en la denominada *Estrategia de Lisboa*, que surge a principios de siglo/milenio y en concreto en el Consejo Europeo celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, en el que se acuerda como *nuevo objetivo estratégico de la Unión, reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento*. Es más, se preconiza para Europa como *nuevo objetivo estratégico para la próxima década, convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*. En consecuencia, se va a procurar crear infraestructuras del conocimiento, de fomento de la innovación y de la reforma económica, así como de modernización de la seguridad social y de los sistemas educativos. Sólo con la alusión a la Seguridad Social, que por su volumen económico dentro del sector público tiene presupuesto separado, o el acento que se pone en el sistema educativo -mayoritariamente público en Europa- queda claro que la denominada Estrategia de Lisboa, tiene como uno de sus principales agentes la actividad de las Administraciones Públicas. Precisamente en el ámbito educativo, que es uno de los grandes prius de la Administración Electrónica, se establece como objetivo que los Estados miembros garanticen que todas las escuelas de la Unión tengan acceso a Internet y a recursos multimedia a finales de 2001 y que todos los profesores que sean necesarios para el cumplimiento de tales objetivos, estén capacitados para usar Internet y los recursos multimedia a finales de 2002.

Entre las acciones fundamentales de la Estrategia de Lisboa, se prevé el tránsito a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento, a través de la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, así como mediante la aceleración del proceso de reformas estructurales en pro de la competitividad, la innovación, y la culminación del mercado interior.



Todo ello de forma coherente con la modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.

Lo anterior se pone de manifiesto, porque también en las repercusiones de la Estrategia de Lisboa en el E-Government, va a ser fundamental la formación de la población en las TIC y la lucha contra la exclusión social, muy fundamentalmente mediante la superación de la denominada *brecha digital*.

La modernización del E-Government, se basa asimismo en el plan de acción global, en materia de TIC, denominado *eEuropa*, que es la pieza clave de la Estrategia de Lisboa en materia de sociedad de la información. En concreto se dice que las empresas y los ciudadanos deben tener acceso a una infraestructura de comunicaciones de la mejor calidad, barata, y a un amplio abanico de servicios. Todo ciudadano debe poseer los conocimientos necesarios para vivir y trabajar en la nueva sociedad de la información. Las distintas formas de acceso deben evitar la exclusión en relación con la información y en consecuencia, ha de reforzarse la lucha contra el analfabetismo, con especial atención a las personas con discapacidad.

Asimismo se establece como objetivo de eEuropa, que el pleno desarrollo del potencial de la Unión Europea en la sociedad de la información depende de la creación de condiciones para que prosperen el comercio electrónico e Internet, de forma que la Unión pueda alcanzar a sus competidores, al dar acceso a muchas más empresas y hogares a Internet por medio de conexiones rápidas. Las normas del comercio electrónico deben ser previsibles e inspirar confianza a empresas y consumidores. Debe hacerse lo necesario para que Europa mantenga su posición de vanguardia en ámbitos tecnológicos clave, tales como las comunicaciones móviles. No hay que olvidar que la clave de todo ello está en mecanismos de seguridad vinculados

con la firma electrónica y con una identidad digital europea, en la que se integra la importante iniciativa española del DNLe.

El corolario de todo ello, desde el punto de vista del E-Government, es el objetivo, literalmente expresado, de que *los Estados miembros que garanticen el acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el 2003.*

Se insiste especialmente en la necesidad de cambio de la normativa sobre contratación pública (contratos administrativos) de forma que (sic) que *a más tardar en 2003 sea posible efectuar las contrataciones públicas comunitarias y nacionales por vía electrónica.*

### **3.1.2.2.- Desarrollo de la Estrategia de Lisboa.**

Lo primero que hay que apuntar es que en la reunión de Consejo Europeo celebrada en Gotemburgo en 2001, a estos tres objetivos de la Estrategia de Lisboa se les añadió otro más, relacionado con la protección del medio ambiente, para el que también es de crucial importancia la Administración Electrónica y, en general, el desarrollo de las TIC, con el determinante ahorro de papel que ello supone y sus positivas consecuencias en la evitación de la deforestación.

A la Estrategia de Lisboa se le imprimió un nuevo impulso en 2005 sobre la base de una evaluación a mitad de periodo efectuada por Wim Kok, quien fuera Primer Ministro de Holanda. Habida cuenta de que los progresos realizados hasta entonces fueron modestos, la Comisión Europea adoptó la recomendación del informe de renovar la estrategia centrada en el doble objetivo del crecimiento económico y la creación de empleo.

Esa estrategia renovada comprende dos aspectos:

Aspecto nacional basado en la realización de reformas estructurales en los Estados miembros y en la elaboración de programas nacionales de reforma (PNR), que tienen informes de seguimiento anuales.

Aspecto comunitario, que comprende el conjunto de las iniciativas adoptadas por la Comisión Europea. El primer programa comunitario de Lisboa se presentó en julio de 2005, mientras que el segundo se publicó a finales de 2008.

La estrategia renovada intenta mejorar la adhesión a las reformas por parte de los Estados Miembros, los interlocutores sociales y los ciudadanos europeos. El objetivo es lograr que la Estrategia de Lisboa se integre verdaderamente en los debates políticos nacionales. Para ello se establece que la totalidad de los Estados Miembros designen un Coordinador Nacional de la Estrategia de Lisboa.

La Estrategia de Lisboa, previó el denominado Medio Abierto de Coordinación, como un procedimiento para estimular el intercambio de las *mejores prácticas* entre los Estados Miembros. Este método parte del postulado de que puede ser útil, para los Estados Miembros que se enfrenten a problemas análogos, inspirarse en las reformas experimentadas por los demás Estados y contrastarlas con sus propios contextos nacionales. Aunque esta forma de coordinación excluye todo tipo de obligación vinculante, comprende un dispositivo de observación multilateral que permite comprobar la aplicación de las reformas e iniciativas adoptadas por los Estados Miembros.

Ese dispositivo es el instrumento de coordinación de las políticas de responsabilidad nacional y autoriza a la Unión Europea a actuar en ámbitos en los que no tiene competencia gracias a la fijación, por parte del Consejo

Europeo, de objetivos comunes cuyo cumplimiento se efectúa a nivel de los Estados Miembros. En otras palabras, cada Estado decide qué políticas estima necesario aplicar en el plano nacional para realizar los objetivos fijados en el plano comunitario. Eso es precisamente lo que ha dado lugar a que la Unión Europea haya entrado de forma determinante en el ámbito del E-Government, para el que es ocioso reiterar que carecen de competencias formales los organismos comunitarios, al menos en lo que la Administración Electrónica afecta a la organización y actividad internos de los Estados miembros.

### 3.1.3.- EL PLAN DE ACCIÓN eEUROPA 2002.

#### 3.1.3.1.- Antecedentes.

Como muy bien precisan Gloria Nistal y José M<sup>a</sup> Castro<sup>56</sup>, el Plan de Acción eEuropa 2002, de junio de 2000, arranca de la Iniciativa eEuropa de diciembre de 1999, que fue adoptada por la Comisión Europea para el Consejo Extraordinario de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, con los siguientes objetivos:

1. Dar acceso a la juventud a la era digital.
2. Abaratar el acceso a internet.
3. Acelerar la implantación del comercio electrónico (incluidas las compras públicas).
4. Internet de alta velocidad para investigadores y estudiantes.

---

<sup>56</sup> NISTAL, G. y CASTRO J.M (2002).: *Racionalización de las Políticas de Administración Electrónica en la Unión Europea. Un repaso a los Grupos de Trabajo de Administración Electrónica*. Madrid: MAP y Fundación Retevisión. Pág. 8

5. Tarjetas inteligentes para el acceso seguro a las aplicaciones electrónicas.

6. Capital-riesgo para PYMEs de alta tecnología.

7. Participación de los discapacitados en la cultura electrónica: *E-inclusión*.

8. Salud en línea.

9. Transporte inteligente.

10. Administración Electrónica (E-Government), que comprendería cuestiones como las siguientes:

-Acceso fácil a información legal, administrativa, cultural, medioambiental, de tráfico etc.

-Uso de Internet para las consultas de los ciudadanos.

-Acceso electrónico e interacción básica para formularios fiscales, subvenciones, etc.

### **3.1.3.2.- El Plan eE UROPA 2002: Consejo de 19 y 20 de junio de 2000.**

A partir de los anteriores antecedentes, el Consejo de la Unión Europea de Feira (Portugal), aprobó el Plan de Acción eEuropa 2002, que se puso al día en el Consejo de Niza de 7 y 8 de diciembre de 2000 y que tiene los siguientes objetivos:

- Acceso a Internet más rápido, barato y seguro.
- Invertir en recursos personales y materiales a fin de consolidar una economía basada en el conocimiento.

- Estimular el uso de Internet. Objetivo en el que aparte de las cuestiones vinculadas al comercio electrónico, sanidad, contenidos digitales y transportes, se aspira específicamente al *desarrollo de la Administración on line*, con especial incidencia en el acceso electrónico a los servicios públicos, la firma electrónica y el uso de programas de fuentes abiertas (*open source*).

Los objetivos se desglosan en 11 líneas de acción, que se desarrollan a su vez en actuaciones específicas y con plazos de ejecución asimismo concretos, los cuales comportan cambios de todo tipo, incluidos los de carácter legislativo.

La línea de acción relativa a Administración Electrónica, comprende las siguientes actuaciones:

- Información al público en línea, para los servicios públicos más esenciales.
- Garantizar el acceso electrónico a tales servicios públicos básicos.
- Procedimientos administrativos simplificados en línea.
- Planteamiento coordinado de todo lo relativo a la información sobre el sector público, a nivel europeo.
- Utilización de programas de fuentes abiertas en el sector público.
- Fomento de las mejores prácticas de Administración electrónica, mediante el intercambio de experiencias en toda la Unión (a través de programas comunitarios).

- Fomento de la utilización de la firma electrónica en el sector público.
- Que los trámites principales con la Comisión Europea, estén también disponibles en línea.

En el Consejo de Niza del propio año 2000, que puso al día el Plan eEuropa, se aprobaron 23 indicadores de evaluación comparativa de la ejecución del Plan, que en la Administración Electrónica se centran en el porcentaje de servicios públicos disponibles en línea; el uso público de servicios en línea para información y presentación de formularios; así como el porcentaje de compras públicas en línea.

Posteriormente, en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera, celebrado en Estocolmo del 23 y 24 de marzo de 2001, se señalan prioridades, que en el caso de la Administración Electrónica se centran en el Programa de Intercambio de Datos entre Administraciones (IDA) que es un instrumento valioso para apoyar el desarrollo de servicios públicos interactivos paneuropeos, así como para el intercambio de las mejores prácticas entre los Estados miembros.

Asimismo en dicha Comunicación se incluye como Anexo el listado de 20 indicadores de evaluación comparativa de Administración Electrónica, que son los siguientes:

a) Servicios públicos para los ciudadanos:

1. Pago de impuestos.

2. Búsqueda de trabajo a través de las Oficinas de Empleo.

3. Ayudas de la Seguridad Social (3 entre los 4 siguientes).

- Subsidio de desempleo.
- Ayuda familiar.
- Gastos médicos (reembolso o pago directo).
- Becas de estudios.

4. Documentos personales (pasaporte y permiso de conducir).

5. Matriculación de coches (nuevos, usados e importados).

6. Solicitud de licencias de obra.

7. Denuncias a la Policía.

8. Bibliotecas Públicas (disponibilidad de catálogos, herramientas de búsqueda).

9. Certificados (nacimiento, matrimonio) : petición y suministro.

10. Matriculación en la Universidad.

11. Declaración de cambio de domicilio.

12. Servicios relacionados con la Salud (como anuncio interactivo de servicios o citas médicas).

b) Servicios Públicos para empresas:



13. Contribuciones a la Seguridad Social por empleados.

14. Impuesto de sociedades: declaración, y presentación.

15. IVA: declaración, presentación.

16. Registro de nuevas sociedades.

17. Envío de datos para estadísticas oficiales.

18. Declaraciones de aduanas.

19. Permisos relativos al medioambiente.

20. Compras públicas.

Es decir, que la primera fase de desarrollo de la Administración Electrónica, se focaliza en los siguientes aspectos:

- Tributarios.
- Registros Públicos.
- Servicios al ciudadano.
- Permisos y Licencias.

Para la medición del grado de avance en estos indicadores se fijan 4 etapas o fases:

- Fase 1: *Información en línea* sobre el servicio público.
- Fase 2: *Interacción*. Descarga en línea de formularios.
- Fase 3: *Interacción bilateral*. Como cumplimentación y envío de formularios, o acceso a bases de datos.
- Fase 4: *Transacción*. Entrega con acuse de recibo de los formularios, incluido el pago del servicio, si procede.

Partiendo de la base de que no todos los servicios de Administración Electrónica requieren llegar a la Fase 4, los indicadores serían objeto de un seguimiento semestral, que no sólo mediría la disponibilidad de los servicios, sino también el uso efectivo de los mismos.

Dentro del Plan de Acción eEuropa asimismo se previó la creación de un *Grupo de Trabajo de Administración Electrónica*.

### 3.1.4.- DECLARACIONES DEL CONSEJO E INFORMES DE LA COMISIÓN SOBRE E-GOVERNMENT, POSTERIORES A LA DECLARACIÓN DE LISBOA.

#### **3.1.4.1.- La Declaración Ministerial de Bruselas<sup>57</sup> de 2001.**

La Declaración Ministerial de Bruselas deriva de la Conferencia celebrada los días 29 y 30 de noviembre de 2001, que fue organizada conjuntamente por la Presidencia belga del Consejo y la Comisión Europea, para tratar específicamente de cuestiones relativas a la Administración

---

<sup>57</sup> [www.csae.map.es/csi/pdf/egov.declaracion\\_ministeria.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/egov.declaracion_ministeria.pdf)

Electrónica. La Declaración de Bruselas reconoce al E-Government (sic) *como una parte integral de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, así como del Plan de Acción eEuropa.*

En la Declaración Ministerial de Bruselas, se tocan 4 puntos principales:

- **Asegurar la inclusión digital** . A fin de que los servicios *on line* puedan ser accesibles para todos. Es la *E-Inclusión*, que debe atender también a las específicas necesidades de los discapacitados, de los distintos sectores de edad y las diferentes lenguas de expresión. Se insiste en compatibilizar los procedimientos electrónicos con los tradicionales y que los procedimientos que puedan llevarse a cabo por vía electrónica sean multicanal. Se busca fomentar la competencia entre los ISP (*Internet Services Providers*), compartir experiencias, fomentar el *open source*, así como los *open standards*, a fin de hacer realidad el principio de neutralidad tecnológica, característico del Derecho de la Informática. También se insiste en la interoperabilidad y en la necesidad de compartir experiencias.
- **Promover la confianza y seguridad**. No sólo la seguridad informática stricto sensu, sino todo lo relativo a la confianza en la protección de datos personales. Al igual que en el marco de la ONU, ello se entiende como *vital* para garantizar la confianza de los ciudadanos en la Administración Electrónica. Se prevé asimismo encargar a la Comisión la constitución de un Grupo de Expertos para establecer aplicaciones de Identidad Digital -como el DNle-coherentes en la Europa Comunitaria. Queda claro que la cuestión de la Identidad Digital, no está pensada para circunscribirse al E-

Government, como asimismo lo afirma Morcillo (2005)<sup>58</sup>, pues se aduce que se trata de *fomentar el uso a amplia escala de las firmas electrónicas, cuando ello sea adecuado, para ambas cuestiones, servicios públicos y negocios, hacia el año 2003*.

- **Mejores Prácticas.** Se trata de identificar y extender las *mejores prácticas*, porque se es consciente de que la implantación efectiva del E-Government requiere de una reorganización de las Administraciones, tanto desde el punto de vista de estructuras, como de forma de trabajar. Se insiste en que la reutilización de la información en poder del sector público, por agentes privados es un objetivo estratégico, para conseguir objetivos de crecimiento económico y empleo. También se pone el acento en la necesidad de establecer Servicios-E paneuropeos, así como en la necesidad de coordinar las políticas de Administración Electrónica con Administraciones no europeas.
- **Fomento de la participación ciudadana.** Se entiende que el buen E-Government ha de tener 5 características: *Abierto, participativo*, basado en la *responsabilidad*, la *eficacia* y la *cohesión*. En este sentido, se entiende que el E-Government puede fomentar una más amplia participación, destinada a fortalecer la democracia, aparte de desarrollar lo que denominan *eCommunity*.

Finalmente miran al futuro, para decir que se trata de evolucionar de un E-Government de primera generación, basado en el suministro de información, hacia otro basado en la plena interactividad de los servicios. Asimismo se trata de cooperar entre las Administraciones Públicas, también de los distintos Estados, para generar sinergias, conseguir la interoperabilidad,

---

<sup>58</sup> MORCILLO MORENO, J. (2005): *La Identidad Digital, Mediante el Documento Nacional de Identidad Electrónico*. En la obra colectiva coordinada por PUNZÓN MORALES, J.: *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Valladolid: Lex Nova. Págs. 272 ss.

garantizar la seguridad de la próxima generación de infraestructuras al efecto y disponer de sistemas abiertos.

Como se dice en el correspondiente documento, los Ministros, al favorecer el desarrollo de la Administración Electrónica, no hacen sino constatar *que una sociedad europea democrática y dinámica con una economía fuerte y productiva, requiere de una Administración orientada a los servicios, confiable e innovadora, a todos los niveles. El éxito en la implementación de la Administración Electrónica puede mejorar los servicios, fortalecer nuestras sociedades, incrementar la productividad y el bienestar y fortalecer la democracia.* Habría que añadir, por mi parte, que ello explica bien a las claras, que los grandes objetivos, económicos y sociales, de la Estrategia de Lisboa, se hallan, pues, indisolublemente vinculados al desarrollo de la Administración electrónica.

#### **3.1.4.2.- El Plan de Acción eEuropa 2005.**

El plan de acción eEuropa 2005, aprobado por el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002, sucede al Plan eEUROPA 2002 y se orienta sobre todo hacia la extensión de la conectividad a Internet en Europa. El Plan fue preparado por la Comunicación de la Comisión, de 28 mayo 2002, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, como *Plan de acción eEuropa 2005: una sociedad de la información para todos*. El objetivo general del plan de acción eEurope 2005 es estimular el desarrollo de servicios, aplicaciones y contenidos, acelerando al mismo tiempo el despliegue de un acceso seguro a la nueva Internet de banda ancha. Existe además un objetivo transversal de acceso para todos, con el fin de luchar contra la exclusión social, bien esté vinculada a necesidades especiales, a discapacidades, la edad o la enfermedad.

Los objetivos del Plan eEuropa 2005, son los siguientes:

- Unos servicios públicos en línea modernos:
  - Administración en línea (*e-Government*).
  - Servicios de aprendizaje electrónico (*eLearning*).
  - Servicios electrónicos de salud (*eHealth*).
- Un marco dinámico para los negocios electrónicos (*e-business*).
- Una infraestructura de información segura.
- Disponibilidad masiva de un acceso de banda ancha a precios competitivos.
- Evaluación comparativa y difusión de las buenas prácticas.

El Plan eEuropa 2005 sigue el enfoque, instaurado con eEuropa 2002, consistente en definir objetivos claros y efectuar una evaluación comparativa de los progresos conseguidos en su realización. Se trata también de acelerar la adopción de nuevos instrumentos legislativos y de reorientar los programas existentes hacia las prioridades previamente definidas.

Aquí nos centraremos en las cuestiones del Plan de Acción eEuropa 2005, que afectan al E-Government:

#### **3.1.4.2.1.- Administración en línea (*e-Government*).**

Por lo que se refiere a la implantación de unos servicios públicos en línea modernos, las acciones propuestas por *eEurope* 2005 son las siguientes:

- Equipar todas las administraciones públicas con **conexiones de banda ancha** para 2005.
- La adopción por la Comisión, para finales de 2003, de un marco de **interoperabilidad**<sup>59</sup> para facilitar la prestación de servicios paneuropeos de Administración Electrónica a ciudadanos y empresas. Se afirma en la Comunicación que por *interoperabilidad* se entiende la capacidad que tienen dos programas (un cliente y un servidor, por ejemplo) de intercambiar e interpretar sus datos correctamente.
- Disponer, para finales de 2004, de **servicios públicos interactivos** y accesibles a todos mediante redes de banda ancha y accesos multiplataforma (teléfono, televisor, ordenador, etc.).
- Igualmente, al finalizar 2005, debiera estar disponible la licitación por vía electrónica de la mayoría de los **contratos públicos**.
- Acceso fácil de todos los ciudadanos a los **Puntos de acceso público a Internet (PAPI)**.

#### 3.1.4.2.2.- Aprendizaje en línea (*e-Learning*).

El plan de acción insta a proseguir la utilización de la electrónica en la enseñanza, que ya se había iniciado con la iniciativa *eLearning*, si bien muchas de las cosas que ahí se proponen, ya habían sido anticipadas -casi una década antes- por el profesor F. Eugenio Díaz (1996)<sup>60</sup>. En ese entorno, el Plan *eEuropa* 2005 propone una serie de medidas específicas, la mayoría de las

---

<sup>59</sup> También en febrero de 2006, la Comisión adoptó una comunicación sobre interoperabilidad en los servicios paneuropeos de Administración Electrónica. En esta materia es básico el Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI).

<sup>60</sup> EUGENIO DÍAZ, F. (1996): *Universidad, Computación y Derecho: Sobre sus Implicaciones Recíprocas*. En la Revista Informática y Derecho nº 9-11. Págs. 71 ss.

cuales se implementarían muy especialmente en los centros docentes públicos y contribuirían a la aspiración de una enseñanza más diversificada y abierta, con la que concluye el profesor Enrico Pascucci un estudio sobre los roles de la persona, al familia y el Estado, en materia de Educación<sup>61</sup>. Entre las medidas que propone el Plan eEuropa 2005, destacan:

- El **acceso de banda ancha** a Internet, de 2002 a 2005, en todos los centros de enseñanza y universidades.
- La implantación por parte de las universidades, a la finalización de 2005, de un **acceso en línea para estudiantes e investigadores** -con el apoyo de los programas *eLearning* y *eTEN*.
- La puesta en marcha por parte de la Comisión, antes de acabar 2003, de acciones de investigación que permitieran la instalación de redes y plataformas asistidas por ordenador, basadas en infraestructuras informáticas de alto rendimiento.
- La puesta en marcha por los Estados miembros, con el apoyo de los fondos estructurales, de **acciones de formación** destinadas a dotar a los adultos de las competencias necesarias para trabajar en la sociedad del conocimiento.

#### **3.1.4.2.3.- Salud en línea (*e-Health*).**

El plan de acción destaca que las tecnologías digitales presentan ventajas sustanciales en la gestión de la salud, ya que permiten no sólo reducir los costes administrativos, sino también prestar servicios de asistencia sanitaria a distancia y prestar servicios médicos de información y prevención.

---

<sup>61</sup> PASCUCCI DE PONTE, E. (2003): *La Educación en la Encrucijada de la Persona, la Familia y el Estado*. En la revista *Saberes: Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales* nº 1.



En este ámbito, que de nuevo está gestionado mayoritariamente en Europa por el Sector público, el Plan de Acción eEuropa 2005 prevé:

- Que la Comisión presente en la primavera de 2003 una propuesta sobre la introducción de una **tarjeta europea de seguro de enfermedad** . Dicha tarjeta sustituirá a los formularios que se requerían antaño, para recibir atención en otro Estado miembro.
- Que los Estados miembros establezcan **redes de información sanitaria** entre los puntos de atención (hospitales, laboratorios y hogares).
- Que se preste a la población **servicios de salud en línea** (por ejemplo: historial médico electrónico, teleconsulta o reembolso de gastos por vía telemática).

#### **3.1.4.3.- La Declaración Ministerial de Como<sup>62</sup> de 2003.**

En este caso, la correspondiente Declaración Ministerial, viene a resultas de la Conferencia celebrada en el Lago de Como (Italia), los días 7 y 8 de julio de 2003. En ella los Ministros de Administraciones Públicas de la Unión Europea, aparte de **insistir en los anteriores objetivos** -por lo que no se va a entrar aquí en innecesarias reiteraciones, muy frecuentes en los documentos europeos-, se plantean también:

- El papel de la Administración Electrónica para la competitividad, en el sentido de reducir los costes para las Administraciones y las cargas administrativas, para las empresas.

---

<sup>62</sup> [www.csae.map.es/csi/pdf/ministerial\\_declaration.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/ministerial_declaration.pdf)

- El E-Government, en cuanto metodología para mejorar la eficiencia administrativa y la transparencia. También mejoraría la calidad de vida de los europeos, a través de la implementación de servicios públicos incluyentes, para todos los ciudadanos.
- La mejora de la participación ciudadana en la definición de políticas administrativas y en el proceso de toma de decisiones.
- La cooperación administrativa entre Estados y entre distintos niveles de Administración, en el interior de los mismos; así como la cooperación de las precitadas instancias gubernativas con los Organismos de la Unión Europea, a fin de establecer servicios paneuropeos, de los que en 2003 ya se tenían experiencias piloto en el ámbito de la búsqueda de empleo y en materia de formación.
- Plantean que el éxito Plan de Acción eEuropa 2005 está fuertemente relacionado con el éxito de las estrategias de Administración Electrónica.

#### **3.1.4.4.- Comunicación de la Comisión sobre la Administración Electrónica en el futuro de Europa.**

##### **3.1.4.4.1.- Sobre la Comunicación, en general.**

Se trata de una Comunicación de la Comisión del año 2003, dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones, bajo el título: *El Papel de la Administración Electrónica en el Futuro de Europa*.

En dicha Comunicación se dice literalmente: *La Administración Electrónica debe tener una orientación estratégica: La consecución de los objetivos de Lisboa.*

Asimismo se precisa que la Administración Electrónica constituye un elemento esencial del plan de acción eEuropa 2005. Es la única área de eEuropa en la que los gobiernos no sólo tienen que velar por que se den las condiciones adecuadas, sino que son responsables exclusivos de su éxito. La Conferencia sobre Administración Electrónica, enmarcada en el plan de acción eEuropa 2005, y su Declaración Ministerial han demostrado los beneficios asociados a que la Administración Electrónica se haga realidad en Europa.

#### **3.1.4.4.2.- El papel del sector público en el desarrollo de la sociedad de la información y la dinamización de la economía.**

En la Comunicación se hacen importantes observaciones al efecto. Así por ejemplo se señala que el sector público tiene ante sí el reto de desempeñar un papel clave en la modernización de la economía y la sociedad europeas, de manera que Europa gane en competitividad y dinamismo, crezca de manera sostenible y sea capaz de crear más y mejores empleos, al tiempo que sea capaz de mejorar la cohesión social. Estos son los objetivos de Lisboa para 2010. En idéntica medida se tenía claro que para alcanzarlos, era preciso mantener un crecimiento promedio elevado a lo largo de la década (un 3% o más). No en vano las cifras eran elocuentes: Los ingresos públicos suponen el 45% del PIB de la UE, por lo que el sector público es el mayor comprador de la economía. El consumo público representó el 20,6% del PIB en 2002.

Desde el punto de vista de la dinamización de la economía, se señalaban también importantes acciones a emprender: Se calcula que el coste de las obligaciones administrativas representa el 2-3% del PIB y recae de

forma desproporcionada en la deuda con las PYME. La iniciativa empresarial y la innovación se ven influidas negativamente, además, por el tiempo y el gasto que supone establecer una nueva empresa, factores que pueden variar de unos cuantos días a más de un mes y de cero a 1 500 euros, respectivamente. Una mayor eficiencia –reducir la burocracia– y efectividad en las actuaciones necesarias –hacerlas accesibles, fáciles de utilizar, seguras, bien orientadas– impulsaría el crecimiento económico en el conjunto de la economía.

#### **3.1.4.4.3.- El sector público también debe atender las mayores expectativas de los ciudadanos y las empresas, acostumbrados a la mayor eficiencia del sector privado.**

En las relaciones privadas los ciudadanos están acostumbrados a tiempos de respuesta cada vez más rápidos y a productos y servicios de calidad, por lo que esperan lo mismo del sector público. Los procedimientos poco claros, las largas colas, la necesidad de reintroducir información que la Administración ya posee y los enfoques de *talla única para todos* (uniformidad, frente a la deseada diversidad) son prácticas que cada vez reciben más críticas. Se espera que los servicios públicos sean sencillos de utilizar y estén personalizados, adaptándose a las necesidades del individuo. Por regla general, los servicios públicos deben ser *inclusivos*: es preciso atender a todos los ciudadanos con independencia de sus aptitudes y capacidad, nivel de renta o ubicación geográfica. El sector público, al contrario que el privado, no puede elegir sus clientes (ni tampoco la población suele tener la posibilidad de elegir ser o no cliente del sector público).

#### **3.1.4.4.4.- Papel de la Administración Electrónica, en general.**

La Administración Electrónica es un factor que hace posible una Administración más eficaz y eficiente, mejora la elaboración y aplicación de las políticas públicas y ayuda al sector público a hacer frente al difícil problema de prestar más y mejores servicios con menos recursos. La Administración Electrónica permite al sector público mantener y reforzar el buen gobierno en la sociedad del conocimiento. Esto significa:

- a) Un sector público abierto y transparente: Administraciones inteligibles y que rinden cuentas a los ciudadanos, abiertas a la participación y a la supervisión democráticas.
- b) Un sector público al servicio de todos: Cuando el sector público está centrado en el usuario es forzosamente incluyente; es decir, no excluye a nadie de la prestación de los servicios públicos y se dirige a todos en tanto que individuos, facilitando servicios personalizados.
- c) Un sector público productivo, que ofrezca un retorno máximo a cambio del dinero del contribuyente: esto implica no hacer perder tiempo al usuario con largas colas, trabajar para reducir errores y disponer de más tiempo para dar un servicio profesional cara a cara, con lo que incluso el trabajo de los funcionarios resultará más satisfactorio para quienes lo prestan.

**3.1.4.4.5.- La Comunicación de la Comisión propone determinados avances a partir de la situación existente en 2002.**

Todos los países europeos han elaborado planes y estrategias de Administración Electrónica a lo largo de los últimos años. En todos ellos se ha avanzado en la oferta en línea de los servicios públicos, pasando la disponibilidad promedio del 45% al 60%, de octubre de 2001 a octubre de

2002. Se constata que los portales de ventanilla única van poco a poco convirtiéndose en la norma para la prestación de servicios al ciudadano. Se observa asimismo que esos portales para el ciudadano están ganando en seguridad y prestaciones, al añadir elementos como identificación electrónica, pagos electrónicos, e interactividad reforzada.

**Punto de acceso único** . Puesto que las empresas trabajan en Europa dentro de un marco regulador que incluye interacciones frecuentes y obligatorias con la Administración. Es evidente que la Administración Electrónica tiene capacidad de incidir positivamente en esta situación facilitando un punto de acceso único en materia de información y requisitos administrativos. El informe cita ejemplos diversos, como la contratación pública, las aduanas, la fiscalidad, las contribuciones sociales, la información geográfica, la información sobre registro de una nueva empresa y la solicitud de las autorizaciones y permisos necesarios.

Igualmente la política de Administración Electrónica hacer posible una **interacción estructurada y una integración significativa entre las Administraciones nacional, regional y local y las instituciones comunitarias.**

La Unión Europea se preocupa especialmente de que exista un **acceso socialmente inclusivo** . Los servicios en línea hacen posible una mayor participación, y ello obliga a facilitar a todos los ciudadanos plenas posibilidades de acceder a los mismos. Entre los obstáculos potenciales figuran factores como la menor penetración de Internet en algunos países, la limitada disponibilidad del servicio y la ausencia de un acceso de fácil utilización para las personas con discapacidades o menos versadas en informática. La alfabetización digital es una de las prioridades del nuevo programa *eLearning*. Además es posible mejorar la participación si se puede acceder a los servicios a través de distintos canales, como los PC, los

televisores digitales, los terminales móviles o los puntos de acceso público a Internet, junto a la usual oferta física fuera de línea de los servicios. Debe reforzarse el acceso multiplataforma incluyente en los planes de acción nacionales relativos a la Administración Electrónica, apoyándolo en un intercambio de las mejores prácticas existentes en cada país.

Por lo que se refiere a la **confianza**, la oferta de servicios públicos debe producirse dentro de un entorno caracterizado por ella. Tal entorno debe garantizar siempre una interacción y un acceso seguros a empresas y ciudadanos. La protección de los datos personales, la autenticación y la gestión de identidades son cuestiones básicas para la prestación de cualesquiera servicios públicos. Las instituciones públicas deben garantizar siempre la seguridad de las transacciones y comunicaciones digitales y la protección de los datos personales. A tal efecto, debe favorecerse el uso de tecnologías potenciadoras de la intimidad. La protección de datos, la seguridad de las redes, de los sistemas y de la información, así como la lucha contra la ciberdelincuencia, son requisitos indispensables para el adecuado funcionamiento de la sociedad de la información y, en consecuencia, cuestiones políticas esenciales dentro de la UE. La Comisión, junto con los Estados miembros, ha puesto en marcha una estrategia detallada al respecto. El plan de acción eEuropa 2005 aboga asimismo por el desarrollo de una *cultura de la seguridad*.

**Mejor uso de la información del sector público**<sup>63</sup>. La reutilización de los recursos de contenidos que posee el sector público en áreas tales como la información geográfica, turística y meteorológica, estadísticas, etc., puede generar beneficios económicos y sociales. No sólo contribuirá al crecimiento económico y a la creación de puestos de trabajo, sino que también reforzará la

---

<sup>63</sup> COM (1998) 585: *La información del sector público: un recurso clave para Europa*. Libro Verde aprobado por la Comisión el 20 de enero de 1999. Bruselas: Comisión Europea.

capacidad de elección de los ciudadanos y la calidad de los servicios que reciben.

Una de las áreas en que pueden obtenerse mejoras significativas es la contratación pública. La ausencia de una normativa comunitaria clara ha constituido hasta el momento un obstáculo para el desarrollo de la contratación pública electrónica en Europa. La adopción definitiva que se preconiza del paquete de directivas sobre contratación pública, que incluye normas específicas sobre la contratación pública electrónica, ha de constituir un hito clave para la expansión de ésta en Europa. Se estudió la posibilidad de proponer, en 2004, un completo plan de acción trienal que complementa la aplicación de las nuevas disposiciones en materia de contratación pública electrónica.

Otra importante cuestión es el **fortalecimiento del mercado interior y de la ciudadanía europea a través de unos servicios paneuropeos**. No en vano los ciudadanos son libres de trabajar y cambiar de residencia dentro de la UE. Lo ideal es que tanto ciudadanos como empresas dispongan de un acceso de ventanilla única a las Administraciones Públicas, que sea coherente de un Estado miembro otro, en cuanto a la prestación de los correspondientes servicios. **Un ejemplo claro lo son las obligaciones tributarias en materia de IVA**. Toda vez que los comerciantes se ven cada vez más a menudo en la necesidad de registrarse y presentar declaraciones del IVA en varios Estados miembros, disponer de un acceso de *ventanilla única*, a partir de uno solo de los Estados miembros, aportaría beneficios considerables. En consecuencia, los servicios de Administración Electrónica han de diseñarse de forma que estén abiertos a los usuarios de otros Estados miembros y sean accesibles sin discontinuidades, con independencia de que el correspondiente servicio sea responsabilidad de una administración pública local, regional o nacional, o de una institución o agencia europea. La prestación de servicios paneuropeos comunes puede ser un tema delicado. Muchos Estados miembros exigen que



los servicios de la Administración sean prestados por el organismo más próximo al cliente, generalmente a nivel local o regional, en consonancia con el principio de subsidiariedad. Ello exige un elevado nivel de cooperación entre las Administraciones Públicas de toda la UE, implicando igualmente al sector privado.

**Interoperabilidad.** En Europa, la prestación de servicios públicos sigue estando por regla general bastante fragmentada, lo que obliga a las personas a ir de una ventanilla (física o en la web) a otra. La interoperabilidad no es una mera cuestión técnica de conexión de redes informáticas, sino que también afecta a cuestiones de organización, tales como la coordinación de procesos que no se quedan dentro de los límites de una entidad, sino que suponen la interacción con otras entidades, que bien pueden tener una organización interna y formas de operar muy distintas. Para desarrollar unos servicios de Administración Electrónica paneuropeos satisfactorios, debe desarrollarse una política que aborde la dimensión europea de la interoperabilidad.

**Orientación al cliente** . La introducción de las TICs es sólo un ingrediente más de la Administración Electrónica. Igual importancia tienen el cambio organizativo y la adquisición de nuevas aptitudes que lleven consigo un cambio de mentalidad. De hecho el E-Government, como señala Arena (2004)<sup>64</sup>, sólo tiene sentido si nos conduce a un cambio organizativo: El cambio hacia una organización acorde con el concepto de primacía del usuario, que estaba ya en la base del enfoque denominado *nueva gestión pública*, se ve reforzado por la Administración Electrónica.

#### **3.1.4.5.- La iniciativa i2010.**

---

<sup>64</sup> ARENA, G. (2004): *E-Government y Nuevos Modelos de Administración*. En la Revista de Administración Pública (RAP) nº 163. Págs. 413 ss.

La iniciativa i2010, relativa a *Una Sociedad de la Información Europea para el Crecimiento y el Empleo*, adopta la forma de Comunicación de la Comisión a los distintos órganos comunitarios, que se adopta el 1 de junio de 2005.

La Iniciativa i2010 no es específica de Administración Electrónica; pero tiene algunos aspectos que merecen un comentario. El planteamiento general de la Iniciativa, parte de las siguientes premisas:

Como se dice en la propia i2010, *al poner en marcha la asociación para el crecimiento y el empleo con el fin de reactivar la estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo de primavera de 2005 calificaba al conocimiento y a la innovación de motores del crecimiento sostenible y afirmaba que era indispensable construir una sociedad de la información plenamente integradora, basada en la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los servicios públicos, las PYME y los hogares. Las tecnologías de la información y la comunicación contribuyen poderosamente a impulsar el crecimiento y el empleo. A ellas se deben la cuarta parte del crecimiento del PIB de la UE y el 40 % del crecimiento de la productividad. Las diferencias de comportamiento económico entre los países industrializados se explican en gran medida por los niveles de inversión, investigación y utilización de las TIC.*

La convergencia digital exige la convergencia política y una voluntad de adaptar los marcos reguladores, cuando ello resulte necesario para que sean coherentes con la economía digital emergente. La Comisión propone un nuevo **Marco Estratégico, i2010**, en el que se establezcan las grandes orientaciones de las políticas conducentes a una sociedad de la información europea para 2010. Este marco promueve una economía digital abierta y competitiva y hace hincapié en el desarrollo de las TICs. En este sentido, la Comisión propone

tres prioridades para las políticas europeas de sociedad de la información y medios de comunicación:

1. La construcción de un **Espacio Único Europeo de la Información** que promueva un mercado interior abierto y competitivo para la sociedad de la información y los medios de comunicación.
2. El **refuerzo de la innovación** y la inversión en la investigación sobre las TIC con el fin de fomentar el crecimiento y la creación de más empleos y de más de calidad.
3. El logro de **una sociedad europea de la información basada en la inclusión** que fomente el crecimiento y el empleo de una manera coherente con el desarrollo sostenible y que dé prioridad a la mejora de los servicios públicos y de la calidad de vida.

En lo que afecta específicamente a la **Administración Electrónica**, la **Iniciativa i2010**, se refiere a los siguientes aspectos:

- **Inclusión, mejora de los servicios públicos y calidad de vida** . A medida que se intensifica el uso de las TICs, lo hace igualmente su impacto en la sociedad. La iniciativa i2010 reconoce este hecho tratando de conseguir tres objetivos: a) que las TICs beneficien a todos los ciudadanos, b) que los servicios públicos sean mejores, más rentables y más accesibles y c) que mejore la calidad de vida. Los servicios públicos representan una parte muy importante de la economía europea, lo que se refleja en datos tales como que, por ejemplo, la contratación pública supone el 16 % del PIB. Un reto esencial es conseguir que estos servicios sean mejores, más accesibles y más rentables. Además, la Comisión se propone promover los servicios públicos basados en las TICs, en buena parte a través de su propio proyecto de *Comisión en línea*.

- **Compromisos de la Comisión, en relación con la Administración Electrónica:** Adoptar un plan de acción, en 2006, sobre Administración Electrónica y orientaciones estratégicas sobre los servicios públicos basados en las TICs. Implementar proyectos piloto, en 2007, para probar a escala operativa soluciones tecnológicas, jurídicas y organizativas, que permitan ofrecer servicios públicos en línea.

#### **3.1.4.6.- La Declaración Ministerial de Manchester<sup>65</sup>, de 2005.**

La Declaración Ministerial de Manchester derivó de la Conferencia celebrada en dicha ciudad del Reino Unido, el día 24 de noviembre de 2005, bajo el lema: *Transformación de los Servicios Públicos*. Se inscribe entre los Planes eEuropa de 2002 y 2005 y la Iniciativa i2010: *Una Sociedad de la Información Europea para el Crecimiento y el Empleo*. Es decir, que se plantea hacer propuestas de E-Government, en perspectiva 2010. En concreto se plantean los siguientes objetivos estratégicos, cuya consecución se encomienda a la Comisión Europea, en la referida perspectiva 2010:

- **Inclusión-E.** Los servicios inclusivos se desarrollarán a través de la explotación innovadora de la tecnología.
- **Promover la contratación pública electrónica** . Puesto que la participación en el PIB del sector público, se sitúa en Europa entre el 15 y el 20%, la reducción de costes derivada de la contratación pública electrónica, que se estima en el 5%, es harto significativa macroeconómicamente.

---

<sup>65</sup> [www.csae.map.es/csi/pdf/051124declaration.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/051124declaration.pdf)

- **La Administración Electrónica en pro de la eficacia y la eficiencia.** Por ejemplo, a través de formularios parcialmente pre-cumplimentados, tiempos de respuesta más cortos, mayor y más profunda participación en el debate democrático y la toma de decisiones públicas; o la reducción de los costes y de las cargas administrativas en el establecimiento y puesta en marcha de los negocios.
- **Una Administración pan-europea de servicios orientados al ciudadano-cliente.** Que refuerza la movilidad de las personas, da facilidades para la búsqueda de trabajo en Europa, acceso a la información personal administrativa, permite el registro de empresas y pago de IVA por actividades que, cada día más, se producen en un marco transterritorial.
- **Reconocimiento mutuo de Identidades Electrónicas (eID), para el acceso paneuropeo a los servicios.** Para ello es clave la interoperabilidad. Más adelante se avanzará hacia el reconocimiento de documentos electrónicos y archivo electrónico. Con lo anterior y la garantía de la protección de datos personales, se reducirán las cargas administrativas para los ciudadanos y los negocios.

#### **3.1.4.7.- La Comunicación de la Comisión<sup>66</sup> sobre el Plan de Acción de Administración Electrónica i2010.**

---

<sup>66</sup> COM (2006) 173: *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010: Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de abril de 2006. Bruselas: Comisión Europea.

Este documento tiene su antecedente en otra Comunicación de la Comisión:

COM (2005) 229: *i2010. Una Sociedad de la Información Europea para el Crecimiento y el Empleo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de junio de 2005. Bruselas: Comisión Europea.

Se trata de la Comunicación de la Comisión de 25 de abril de 2006, dirigida a los distintos Organismos Comunitarios y denominada: *Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos*.

El Plan de Administración Electrónica i2010 abre su definición de objetivos, con una afirmación rotunda: *Los países que más destacan en cuanto a apertura y eficiencia del sector público y a preparación para la administración electrónica son también los primeros en cuanto a rendimiento económico y competitividad. La existencia de este poderoso vínculo entre la competitividad, la fuerza de la innovación y la calidad de las administraciones públicas de un país significa que en la economía global una administración mejor es indispensable para ser competitivos*.

El plan se estructura en torno a cinco grandes objetivos en materia de administración electrónica con metas concretas para 2010:

- **Ningún ciudadano debe quedarse atrás.** Se trata de promover la inclusión a través de la Administración Electrónica de manera que para 2010 todos los ciudadanos se beneficien de unos servicios de confianza e innovadores, así como de un acceso sencillo a Internet para todos, lo que a su vez supone combatir la brecha digital.
- **La eficiencia y la eficacia deben hacerse realidad,** contribuyendo de forma significativa, para 2010, a la satisfacción de los usuarios, a la transparencia y la rendición de cuentas, al aligeramiento de la carga administrativa y a la mejora de la eficiencia. Se establecen mecanismos de medición, para averiguar, por ejemplo, cuál es la relación entre inversión y productividad, en el ámbito de los proyectos de Administración Electrónica; o medir la contribución de

las políticas y programas de Administración Electrónica al crecimiento del PIB, el empleo y la cohesión social. También se establecen sistemas de comunicación de resultados entre Estados, para favorecer así las economías de escala.

- **Implantar servicios clave de gran repercusión** para los ciudadanos y las empresas, de manera que para 2010, el 100 % de la contratación pública esté disponible en forma electrónica, alcanzando el uso real al 50 % de las licitaciones, con un acuerdo de cooperación sobre otros servicios en línea al ciudadano de gran repercusión. Ello es particularmente relevante en términos económicos, pues como ya se ha expuesto, los ingresos de la Administración Pública suponen aproximadamente un 45 % del PIB y las autoridades públicas efectúan compras por un importe equivalente de entre el 15 y el 20 % del PIB, lo que en cifras absolutas significa entre 1,5 y 2 billones de euros al año en Europa. La contratación y la facturación electrónicas podrían generar un ahorro aproximado del 5 % en los costes totales de la contratación y una reducción de los costes de transacción del 10 % o más, lo que se traduciría en un ahorro anual de decenas de miles de millones de euros. Las PYMEs, en particular, podrían beneficiarse de un acceso más fácil a los mercados de la contratación pública e incrementar sus capacidades en las TICs y, por ende, su competitividad. Los Estados miembros se han comprometido a poner a todas las Administraciones Públicas de Europa en condiciones de efectuar por vía electrónica el 100 % de su contratación (cuando la legislación así lo permita) y garantizar que al menos el 50 % de la contratación pública que supere el umbral comunitario se efectúe por vía electrónica para 2010. También son relevantes los servicios de movilidad del ciudadano, tales como la mejora de los servicios de búsqueda de empleo en toda Europa, los servicios de la seguridad

social relativos a las historias clínicas de los pacientes y a las recetas electrónicas, prestaciones sociales y pensiones en toda Europa, y servicios educativos relacionados con los estudios en el extranjero. Otros servicios clave para las empresas son el registro de sociedades y la devolución del IVA.

- **Establecer las herramientas clave** , que permitan a ciudadanos y empresas beneficiarse, en 2010, de un acceso autenticado cómodo, seguro e interoperable a los servicios públicos en toda Europa. Se considera una *herramienta clave* al efecto, la gestión interoperable de la identificación electrónica (*eIDM*), para el acceso a los servicios públicos, la autenticación de documentos electrónicos y el archivo electrónico.
- **Fortalecer la participación y la adopción de decisiones democráticas.** Se trata de disponer de unas herramientas que permitan el debate y la participación del público efectivos en la adopción de decisiones democráticas. En toda Europa, el nivel de abstención -cuando no hay voto obligatorio- a nivel nacional y europeo es generalmente alto. Los ciudadanos cada día están mejor informados y demandan una mayor participación. Al mismo tiempo, las TICs ofrecen nuevas oportunidades, por ejemplo permiten implicar a un gran número de ciudadanos en el debate público y facilitan la adopción de decisiones a todos los niveles, desde el municipal al europeo. Internet ha generado ya nuevas formas de expresión política y debate público, tales como los *blogs*. La iniciativa de la *eCommission* y la iniciativa europea de la transparencia, van en el mismo sentido.

En coherencia con todo lo anterior, se estableció el compromiso de que la Comisión preparase, con la Presidencia portuguesa, la 4ª Conferencia



Ministerial sobre Administración Electrónica, que se celebró en Portugal (2007).

No se puede terminar el presente epígrafe, sin hacer referencia a los principales programas vinculados con el Plan de Acción sobre Administración Electrónica i-2010, que son los siguientes:

- **Modinis.** Este programa es previo al Plan de Acción i-2010; no en vano se creó por la Decisión 2256/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, como un programa plurianual para los años 2003-2005, para el seguimiento del Plan de Acción e-Europa 2005. Uno de sus principales objetivos era preparar la creación de la estructura de seguridad de las redes y de la información, a escala europea.
- **eTEN.** Que también se conoce como *TEN Telecom*. Fomenta el despliegue de redes de telecomunicaciones que soporten servicios transeuropeos. Puede llegar a sufragar hasta el 50% de los costes de un proyecto piloto. Los proyectos deben presentarse por consorcios que incluyan un mínimo de 2 entidades independientes entre si, que no pueden pertenecer a un solo estado de la Unión.
- **IST (*Information Society Technologies*).** Se encuadra en programas marco de cuatro años de duración, aunque el vigente en el momento de redactarse estas líneas es el séptimo, que dura siete años. El Séptimo Programa Marco de Investigación 2007-2013 fue aprobado por el Parlamento Europeo el 30 de noviembre de 2006. El presupuesto es impresionante: 50.521 millones de euros. Es el tercer instrumento comunitario, por detrás de la Política Agrícola Común (PAC) y de los Fondos Estructurales. La parte destinada a

Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones es de 9.050 millones de euros.

- **IDABAC** (*Interoperable Delivery of pan-European e-Government services to Public Administration, Business and Citizens*). Es decir, entrega interactiva de servicios de E-Government paneuropeos a las Administraciones Públicas, a los negocios y a los ciudadanos. El programa se estableció en abril de 2004, mediante la Decisión 387/2004/CE, con revisiones anuales. El programa se centra sobre todo en servicios transfronterizos del sector público, hacia ciudadanos y empresas, así como en mejorar la coordinación entre las Administraciones Públicas, con el fin de hacer de Europa un lugar atractivo para vivir, trabajar e invertir.
- **eContent**. Es un programa que se adopta en diciembre de 2000, para los años 2001 a 2004, con el ánimo de dinamizar el comercio electrónico en Internet, lo que conlleva una línea de actuación destinada a mejorar el acceso e incrementar el uso de la información del sector público. Para el periodo 2005-2008, se cambió la denominación del programa a eContentPlus.
- **CIP**. Programa Marco de Competitividad e Innovación. Es para el periodo 2007-2013. Se trata de proporcionar infraestructuras públicas que -por lo que se refiere a nuestro ámbito- promuevan la competitividad industrial, la innovación, el desarrollo y la utilización de las TICs.

También existen importantes instrumentos jurídicos, generados en la misma época, como la Directiva de Servicios; es decir, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, que en lo que se refiere a España, aparte de haber sido transpuesta, con carácter general, por la Ley

17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en parte fue transpuesta a través de la LAECSP, no en vano como señala J. Ignacio Criado<sup>67</sup> (2010), toca cuestiones tales como ventanilla única, derecho de información y procedimientos telemáticos, aparte de muchos aspectos relacionados con facilitar la prestación de servicios en el entorno digital, por lo que Gamero Casado y Martínez Gutiérrez (2010) concluyen que la *también conocida como Directiva Bolkenstein tendrá un efecto horizontal en la legislación administrativa general de todos los Estados miembros*<sup>68</sup>.

#### **3.1.4.8.- La Declaración Ministerial de Lisboa<sup>69</sup>, de 2007.**

Esta Declaración, que es de 19 de septiembre de 2007, lleva el sugestivo y optimista título: *Cosechando los Beneficios del E-Government*. Al tratarse de un documento que, como los anteriores y también en relación con los mismos, es muy reiterativo, me limitaré a señalar lo siguiente:

- **Precisa que las iniciativas de E-Government entroncan con la Directiva de Servicios** . De hecho, para los servicios transfronterizos, el artículo 8 de la Directiva apela al uso de las TICs y a las soluciones de interoperabilidad.
- **En el fondo, apenas si figura n novedades dignas de mención**. A lo sumo mencionar que pone el acento en los especiales beneficios que la Administración Electrónica tiene para las pequeñas y

<sup>67</sup> CRIADO, J. Ignacio (2010). Op. Cit. Pág. 83.

<sup>68</sup> GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2010): *EL Derecho Administrativo ante la Era de la Información*. En la obra colectiva coordinada por GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.: *La Ley de Administración Electrónica. Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. 3ª ed. Madrid: Thomson Aranzadi. Pág. 49.

<sup>69</sup> [www.csae.map.es/csi/pdf/ministerial\\_declaration\\_final\\_version\\_180907.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/ministerial_declaration_final_version_180907.pdf)

medianas empresas, enfatiza el uso de servicios multicanal para la eInclusión, e insta a que se dé carta de legalidad y se prevean mecanismos de formación, para los intermediarios (gestores) entre los ciudadanos y la Administración Electrónica.

#### **3.1.4.9.- La Declaración Ministerial de Malmö<sup>70</sup>, de 2009: El horizonte 2015.**

Es la única de las Declaraciones Ministeriales sobre Administración Electrónica, que he podido encontrar traducida al español. Responde al Consejo de Malmö (Suecia) de 18 de noviembre de 2009. En ella ya se fijan las **prioridades políticas con horizonte 2015**. Entre ellas las siguientes:

- Los ciudadanos y las empresas han de beneficiarse de **servicios de Administración Electrónica diseñados en base a las necesidades de los usuarios** y desarrollados en colaboración con terceros, así como por un acceso creciente a la información pública, la mayor transparencia y métodos más efectivos para la implicación de los participantes interesados en el proceso político. Eso implica desarrollar servicios centrados en el usuario, que ofrezcan métodos flexibles y personalizados de interactuar con las administraciones públicas; desarrollar estrategias multicanal para ofrecer los servicios de Administración Electrónica de la manera más efectiva y por supuesto desarrollar servicios inclusivos. También se propone invitar a los actores de la sociedad civil, para que colaboren en el desarrollo de la Administración Electrónica. Asimismo se trata de aumentar la disponibilidad de la información del sector público, de acuerdo con la Directiva 2003/98CE sobre Reutilización de la Información del Sector Público. Por último insiste en la necesidad

---

<sup>70</sup> [www.csae.map.es/csi/pdf/2009\\_Malmö\\_Version\\_Final - Ministerial Declaration Final version\\_ES\\_version final.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/2009_Malm%C3%B6_Version_Final_-_Ministerial_Declaration_Final_version_ES_version_final.pdf)

de transparencia de los procesos administrativos, que promueve la responsabilidad de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en el Gobierno.

- **La movilidad en el mercado único ha de ser reforzada por servicios integrados de Administración Electrónica** para la creación y la gestión de empresas, para el estudio, el trabajo, la residencia y la jubilación en cualquier país de la Unión Europea. Eso significa facilidad para crear y gestionar empresas en la Unión Europea; facilidad de que las personas estudien, trabajen, residan y se jubilen en cualquier Estado miembro, lo que requiere a su vez de servicios transfronterizos, que resultan facilitados por la Administración Electrónica.
- La eficiencia y la eficacia ha de hacerse posible gracias a un **esfuerzo constante dirigido a la mayor utilización de la Administración Electrónica** y reducir así las cargas administrativas, mejorando los procesos organizativos y promocionando una economía sostenible baja en emisiones de carbono.

Estas políticas requieren, según la Declaración, de unas *precondiciones legales y técnicas*. Algunas de ellas relacionadas con la interoperabilidad, como remover los obstáculos legales, organizativos, semánticos y técnicos, que dificultan el desarrollo de los servicios de Administración Electrónica transfronterizos, ir a especificaciones abiertas y apostar por la innovación.

De ahí se deriva un **Plan de Acción 2011-2015, que se desarrolla bajo forma de Comunicación de la Comisión**, con una evaluación de control correctivo, en 2013.

También se le encarga a la Comisión la dirección y coordinación de estudios y proyectos, sobre todo de Administración Electrónica transfronteriza, con especial incidencia en la interoperabilidad. Todo ello con el apoyo de los estados miembros, que continuarán con el intercambio de buenas prácticas, en el marco de una Iniciativa post i2010.

### **3.1.4.10.- Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción Europeo de Administración Electrónica<sup>71</sup> 2011-2015.**

#### **2.1.4.10.1.- Antecedentes, meta y objetivos del Plan de Acción 2011-2015.**

La Comunicación de la Comisión, que es de fecha 15 de diciembre de 2010, lleva por título: *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015. Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora.*

El planteamiento general es el siguiente: La ejecución del primer Plan de acción europeo sobre Administración Electrónica ha hecho realidad el intercambio de buenas prácticas entre las Administraciones de todos los Estados miembros, traduciéndose en varios proyectos piloto a gran escala que están elaborando soluciones concretas para el despliegue de los servicios de Administración Electrónica transfronterizos. Una comunidad en línea de especialistas, establecida en 2002, ha centrado el debate entre los 80.000 participantes sobre las posibilidades de aportar soluciones innovadoras en ámbitos tales como la Administración Electrónica, la salud-E y la inclusión-E.

---

<sup>71</sup> COM (2010) 743: *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015. Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora.* Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 15 de diciembre de 2010. Bruselas: Comisión Europea.

También se ha avanzado en la reutilización de la información del sector público, y se ha desarrollado una *plataforma de contratación pública electrónica* para que las empresas de toda Europa puedan ofrecer sus servicios a las Administraciones de países ajenos al suyo. Están naciendo sistemas de identificación electrónica para toda la Unión, que permitirán a las personas acceder por vía electrónica a los servicios públicos en toda la UE. La disponibilidad de tecnologías innovadoras, tales como las redes sociales, ha hecho que los ciudadanos sean más exigentes en cuanto a lo que esperan cuando acceden a todo tipo de servicios en línea. Sin embargo, son contados los servicios transfronterizos de Administración Electrónica y, cuando se ofrecen, la mayor parte de los ciudadanos de la UE se muestran reacios a utilizarlos. La aparición de tecnologías innovadoras tales como las *arquitecturas orientadas al servicio* (SOA) o las *nubes* de servicios, junto con unas especificaciones más abiertas que facilitan la puesta en común, la reutilización y la interoperabilidad, refuerzan la capacidad de las TICs para desempeñar un papel clave en esta búsqueda de la eficiencia en el sector público.

La meta que literalmente se establece para 2015, es que *los gobiernos europeos sean reconocidos por ser abiertos, flexibles y cooperativos en sus relaciones con los ciudadanos y con las empresas. A que utilicen la administración electrónica para aumentar su eficiencia y eficacia y para mejorar constantemente los servicios públicos de manera a que atiendan las distintas necesidades de los usuarios y maximicen su valor público para, de esa manera, apoyar la transición de Europa a una economía líder basada en el conocimiento.*

Inscrito en el esfuerzo de la Comisión por promover una economía inteligente, sostenible e integradora para la Unión Europea, según se bosqueja en la **Estrategia Europa 2020**, el Plan de Acción 2011-2015, contribuye al logro de dos objetivos clave de la Agenda Digital para Europa, a saber:

- A más tardar en 2015, deberían estar disponibles en línea determinados servicios públicos transfronterizos esenciales, permitiendo que los empresarios creen y exploten un negocio en cualquier lugar de Europa, con independencia de su localización original, y que los ciudadanos estudien, trabajen, residan y se jubilen en cualquier lugar de la Unión Europea.
- A más tardar en 2015, el 50 % de los ciudadanos de la UE habrán utilizado los servicios de Administración Electrónica.
- Toda vez que los servicios de Administración Electrónica son también de gran importancia para las empresas, el Plan de Acción se propone asimismo que, para 2015, el 80 % de las empresas hayan usado la Administración Electrónica.

Frente a la actual descoordinación a que está conduciendo a España el Estado de las Autonomías -bien es cierto que en el ámbito de la Administración Electrónica paliada por la Ley 11/2007-, los objetivos de la Unión Europea van cada vez más hacia la integración, incluso en el E-Government, ámbito en el que no tiene formalmente competencias, pero sí las ejerce realmente con el asentimiento de los Estados. En este sentido, el Plan de Acción 2011-2015, afirma lo siguiente:

El Plan apoya la transición de la Administración Electrónica actual a otra de nueva generación, con servicios abiertos, flexibles, en colaboración y sin discontinuidades a nivel local, regional, nacional y europeo, que capacitará a ciudadanos y empresas. Esto incluye el establecimiento de condiciones previas tales como la interoperabilidad, la firma electrónica y la identificación electrónica.



Por lo que se refiere a las prioridades y acciones, el Plan distingue los siguientes aspectos:

- Allí donde la iniciativa corresponda a los Estados miembros, que están utilizando sus propios recursos, la Comisión prestará su apoyo respaldando y coordinando las actividades.
- Allí donde la Comisión y los Estados miembros *trabajen conjuntamente para desarrollar, desplegar o mejorar servicios transfronterizos*, la Comisión se pondrá al frente de las actividades en las que se utilicen recursos conjuntos, mientras que corresponderá a los Estados miembros la responsabilidad final de la ejecución de las actividades en las que utilicen sus recursos propios.

#### **3.1.4.10.2.- El Plan de Acción 2011-2015 pone el acento en la participación ciudadana.**

En lo que se refiere a la participación ciudadana, los objetivos son los siguientes:

- **Establecer servicios diseñados en torno a las necesidades de los usuarios y servicios inclusivos.**
- **Producción de servicios en colaboración.** Las redes sociales y las herramientas de colaboración (p. ej., las tecnologías Web 2.0) permiten a los usuarios desempeñar un papel activo en el diseño y la producción de servicios públicos.
- **Reutilización de la información del sector público.** *La información que posee el sector público constituye una auténtica*

*mina de oro*, se afirma literalmente. Muchos de los datos que recopilan las autoridades públicas no están siendo utilizados, o lo están siendo sólo para una finalidad concreta. La apertura de los datos públicos no personales (geográficos, demográficos, estadísticos, ambientales, etc.), en particular si se facilitan en un formato legible por ordenador, permite a los ciudadanos y las empresas encontrar nuevas maneras de utilizarlos y crear productos y servicios nuevos e innovadores.

- **Mejora de la transparencia.** La transparencia de las Administraciones en la adopción de decisiones y en el uso que hacen de los datos personales, contribuirá a reforzar la confianza de los ciudadanos y a una mejor rendición de cuentas por parte de quienes elaboran las políticas. Aunque muchos Estados miembros cuentan con objetivos en materia de transparencia, no existen aún unos objetivos comunes europeos.
- **Participación** de los ciudadanos y las empresas en los procesos de elaboración de políticas públicas.

#### **3.1.4.10.3- El Plan de Acción y el desarrollo del mercado interior.**

La mayor parte de los servicios en línea no funcionan más allá de las fronteras estatales o sólo son accesibles mediante procedimientos engorrosos. Las personas de un país de la UE no pueden solicitar fácilmente servicios públicos en un país distinto de aquél en el que están establecidas, utilizando por ejemplo las tarjetas de identidad electrónicas nacionales. Esta situación reduce considerablemente la movilidad de ciudadanos y empresas. A fin de favorecer el mercado interior, los gobiernos deberían elaborar unos servicios *sin discontinuidades* para que los empresarios puedan crear y gestionar

empresas, y resulte posible estudiar, trabajar, residir, recibir atención sanitaria y jubilarse en cualquier país de la Unión Europea. Para ello se establecen los siguientes objetivos:

- **Servicios sin discontinuidades para las empresas** . Conviene que las empresas estén en condiciones de vender y suministrar servicios y productos en toda la UE, gracias a una contratación pública electrónica sencilla y a la implantación efectiva de servicios que ofrezcan una ventanilla única para la interacción de empresas y Administraciones Públicas. Al efecto se detallan dos grandes iniciativas, que son: SPOCS *Simple Procedures Online for Cross-border Services*, (Procedimientos Sencillos en Línea para los Servicios Transfronterizos); y también PEPPOL *Pan-European Public eProcurement On-Line*, (Contratación Pública Paneuropea en Línea). Sobre la base de los resultados de las iniciativas mencionadas, las acciones previstas serían: Disponer de una infraestructura de contratación electrónica transfronteriza interoperable, basada en los resultados del proyecto piloto a gran escala PEPPOL, y el desarrollo de una *segunda generación de ventanillas únicas*, junto con una ampliación de la Directiva de Servicios a otros ámbitos de negocio. Esto significaría que para 2015 las empresas de Europa podrían vender mercancías y prestar servicios a las Administraciones Públicas de otros países tan fácilmente como lo hacen hoy en sus países de origen. Será posible llevar un negocio a otro país y registrarlo a distancia, es decir, sin salir del despacho.
- **Movilidad de las personas** . Las personas podrán acceder a documentos personales tales como las partidas de nacimiento desde toda Europa, optar a una pensión y recibirla cuando se jubilen en un

país distinto a aquel en que trabajaron, o matricularse por vía electrónica en cualquier universidad europea.

- **Implantación de servicios transfronterizos en toda la UE.**

#### **3.1.4.10.4.- Eficiencia y eficacia de los Gobiernos y las Administraciones.**

En este caso los objetivos y acciones previstos, son los siguientes:

- **Mejora de los procesos organizativos.**
- **Reducción de las cargas administrativas.** Para muchas personas y empresas, el mejor Gobierno es el que pasa desapercibido. En la práctica, no obstante, la multiplicidad de procedimientos y requisitos hace que las interacciones con las Administraciones Públicas resulten engorrosas, consumiendo tiempo y recursos. Por lo tanto, la simplificación o eliminación de los procesos administrativos debe ser un objetivo importante. Por ejemplo, mediante una utilización inteligente por parte de las autoridades públicas de la información disponible sobre los ciudadanos y aplicando el principio de registro de los datos una sola vez, a condición de que se respeten los presupuestos legales de protección de la intimidad y los datos personales.
- **Administración pública ecológica** . Por ejemplo, mediante la implantación del archivo electrónico, la sustitución de los viajes por videoconferencias... y al tiempo que la Unión Europea dice eso, la Administración española sigue considerando como criterio esencial para el progreso en la carrera docente de los docentes e

investigadores, las *estancias*. Es como si en España todavía no nos hubiéramos enterado de que estamos en la sociedad de la información.

#### **3.1.4.10.5.- Condiciones previas para el desarrollo de la Administración Electrónica en el Plan de Acción 2011-2015.**

- **Especificaciones abiertas e interoperabilidad.**
- **Identificación electrónica armonizada .** Actualmente, la manera más corriente de autenticar es utilizar contraseñas, pero cada vez resulta más necesario contar con soluciones más seguras que protejan la intimidad. Europa necesita una mejor cooperación administrativa para desarrollar e implantar servicios públicos transfronterizos en línea, incluidas unas soluciones prácticas de identificación y autenticación. Se han puesto ya en marcha iniciativas tales como el proyecto piloto a gran escala STORK, que se propone establecer una *plataforma europea de interoperabilidad de la identificación electrónica*, que permita a los ciudadanos acceder a los servicios de Administración Electrónica dentro y fuera de su país de origen utilizando su identificación electrónica nacional. Las acciones previstas contribuirán a la construcción de un marco paneuropeo de identificaciones electrónicas mutuamente reconocidas. Ello no deja de ser sorprendente, toda vez que a raíz de la Directiva 1999/93, de Firma Electrónica, se supone que los sistemas públicos deben partir del principio de igualdad y no discriminación entre prestadores, cuyos sistemas se basan en estándares reconocidos y promovidos por los organismos de normalización de la Comisión Europea, por lo que los sistemas públicos que utilicen firma electrónica debieran ser, como regla,

interoperables. Como regla debiera bastar con que se cumpliera la Directiva 1999/93 y al parecer no es así.

- **Administración Electrónica innovadora** . La nueva generación de servicios de Administración Electrónica tendrá que apoyarse en planteamientos técnicos innovadores, tales como las nubes de servicios públicos y la arquitectura orientada al servicio (SOA). Además, visto el agotamiento de las direcciones IPv4, las Administraciones tendrán que tomar medidas para poner al día, en relación con la IPv6, la infraestructura de Administración Electrónica (portales, sitios web, aplicaciones, etc.) y los servicios en línea de interés público.

#### **3.1.4.11.- La Estrategia Europa<sup>72</sup> 2020.**

La Comunicación de la Comisión que establece la Estrategia Europa 2020, no es un documento con grandes implicaciones directas -cuestión distinta son las que pueda eventualmente tener con carácter indirecto- en materia de E-Government; pero entre sus contenidos figura una *Agenda Digital Europea*, que forzosamente habrá de tener consecuencias en el ámbito de la Administración Electrónica.

Nos hallamos ante una estrategia cuya meta es que Europa salga fortalecida de la crisis, por lo que la UE habría de convertirse en una economía inteligente, sostenible e integradora, con altos niveles de empleo, de

---

<sup>72</sup> [ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/.../pdf/20100303\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/.../pdf/20100303_1_es.pdf)

COM (2010) 2020: *Europa 2020. Una Estrategia para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 3 de marzo de 2010. Bruselas: Comisión Europea.

productividad y de cohesión social. Para ello, la Estrategia Europa 2020 propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente:

-Crecimiento inteligente. Es decir, desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.

-Crecimiento sostenible. O promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.

-Crecimiento integrador: Fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.'

Obvio es decir que nos hallamos ante una estrategia con una preocupación esencialmente económica y que de las prioridades que señala, la que más nos interesa es la relativa a un *crecimiento inteligente*.

Para ello, las propuestas más significativas son:

-El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.

-La denominada *unión por la innovación*, con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.

-*Agenda Digital para Europa*, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas.

Lo más relevante para la Administración electrónica es, sin duda, la Agenda Digital para Europa, que persigue como fin lograr beneficios

económicos y sociales sostenibles gracias a un mercado único digital basado en un acceso a Internet y unas aplicaciones interoperables y ultrarrápidas, con banda ancha para todos en 2013, acceso universal a velocidades muy superiores a las actuales (al menos 30 Mbps) en 2020 y un 50 % o más de hogares europeos abonados a conexiones a Internet superiores a 100 Mbps.

Para ello es necesario:

- Establecer un marco jurídico estable que estimule las inversiones en una infraestructura de Internet de alta velocidad abierta y competitiva y en servicios relacionados, entre los que obviamente van a estar los relacionados con el E-Government.

- Desarrollar una política eficaz relativa al espectro radioeléctrico.

- Crear un verdadero mercado único de contenido y servicios en línea, es decir, mercados de la UE de servicios de acceso a Internet y de contenido digital seguros y sin fronteras, con altos niveles de confianza, un marco reglamentario claro, impulso a las licencias multiterritoriales, adecuada protección y remuneración de los propietarios de derechos de autor, apoyo activo a la digitalización del rico patrimonio cultural europeo y conformar la gobernanza mundial de Internet.

- Promover el acceso a Internet y su utilización por todos los ciudadanos europeos, especialmente mediante actividades que apoyen la alfabetización digital y la accesibilidad.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:



-Elaborar estrategias para una Internet de alta velocidad y centrar la financiación pública, incluidos los fondos estructurales, en ámbitos no cubiertos totalmente por las inversiones privadas.

-Promover el despliegue y uso de servicios en línea modernos (por ejemplo: Administración electrónica, salud en línea, hogar inteligente, cualificaciones digitales, seguridad).

**3.1.4.12.- La Declaración Ministerial de Granada<sup>73</sup> y el desarrollo de la Estrategia Europa 2020, en materia de Agenda Digital y de E-Government.**

En la reunión informal de Ministros de Telecomunicaciones que se celebró en Granada (abril de 2010), se aprobó la *Declaración de Granada para la Agenda Digital*, que destaca el papel de las TICs en la recuperación sostenible de la economía, y se sientan las bases para eliminar la brecha digital. Esta reunión desembocó en la aprobación, el 31 de mayo, de la *Agenda Digital Europea*, como parte de la Estrategia Europa 2020. En lo que aquí importa, de la Declaración de Granada, vamos a destacar lo relativo a servicios públicos digitales, con una alusión final a la dimensión internacional de la Agenda Digital. Las principales propuestas al efecto, son las siguientes:

-Dar respuesta a la Declaración de Malmö sobre Administración Electrónica, mediante el desarrollo de servicios públicos digitales interoperables, más eficaces y eficientes, con una reducción significativa de las cargas administrativas para ciudadanos y empresas, lo que contribuirá igualmente a una economía más ecoeficiente. También se trata de consolidar una Administración abierta y transparente, que promueva la participación

<sup>73</sup> [http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae\\_000006223.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000006223.pdf)

activa y fomenta asimismo la reutilización de la información del sector público, lo que impulsará la innovación en servicios orientados al usuario.

-Asegurar la implementación de estrategias de Administración Electrónica en términos organizativos, legales y técnicos, entre los que se incluyen la firma electrónica y el DNLe.

-Innovación y el ahorro de costes en la Administración electrónica, adoptando de forma sistemática estándares abiertos y sistemas interoperables. Desarrollo de sistemas de autenticación electrónicos dentro de la UE y el desarrollo asimismo de la facturación electrónica, compras públicas electrónicas, así como licitaciones públicas precomerciales.

-Utilizar las TICs para el despliegue generalizado en la UE de servicios de sanidad en línea y de asistencia a personas mayores, a fin de reducir costes y mejorar la eficiencia y la calidad de la asistencia.

-Reforzar el papel de la UE en foros internacionales mediante de la coordinación efectiva de la posición de la UE en áreas estratégicas, como: Adopción de estándares TIC, política audiovisual, derechos digitales y accesibilidad electrónica. Mayor coordinación entre los Estados miembros en ámbitos del espectro radioeléctrico relevantes para la UE; así como en la Gobernanza de Internet.

-En este último aspecto, entramos ya en cuestiones de organización global de la sociedad de la información, que ya rebasan el ámbito característico del E-Government y en consecuencia, de la presente Tesis Doctoral, por lo que sólo se dirá que se trata de asegurar que la Gobernanza de Internet siga la línea marcada por los grandes principios de la Agenda de Túnez, tales como la transparencia, el multilateralismo (frente a su tradicional monopolización práctica por EE. UU.), la democracia y la implicación de

todos los agentes; de forma que el Foro de la Gobernanza de Internet (IGF) se lleve a cabo en un entorno abierto, con diálogo político e intercambio de las mejores prácticas entre Gobiernos, sociedad civil y empresas.

### 3.1.5.- EL IMPULSO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ON LINE, EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Desde hace mucho tiempo la batuta de la UE ha incidido sobre el Derecho de los tradicionalmente denominados *Contratos del Estado*, no en vano la legislación española tuvo que ser reformada, para abrir el principio de libre concurrencia al ámbito comunitario, ya en una fecha tan temprana como 1986, tras nuestro ingreso en las entonces Comunidades Europeas, el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, modificó la antigua Ley de Contratos del Estado (Texto Articulado de 8 de abril de 1965), para adaptarla a las Directivas de la Comunidad Económica Europea, lo que incidía básicamente en los sistemas de adjudicación de los contratos administrativos.

En lo que aquí y ahora importa, de una forma muy directamente relacionada con el mercado europeo de la contratación pública, ha de situarse la *contratación administrativa on line*, que en lo esencial no hace sino reforzar principios básicos de la contratación administrativa, como los de publicidad, concurrencia e igualdad de oportunidades, en el ámbito de la Unión Europea, y aún incluso a nivel del actual mundo globalizado.

El denominado *Informe Bangemann* de 26 de mayo de 1994: *Europa y la sociedad global de la información*, ya recogía a los contratos del sector

público ente los ámbitos prioritarios de aplicación de las TICs<sup>74</sup>. En este sentido, los primeros documentos de la Comisión Europea al efecto, se remontan a fechas coetáneas, e incluso anteriores, a las primeras iniciativas comunitarias sobre E-Government. En concreto el primer documento que se refiere expresamente a la cuestión, conforme precisa José Antonio Moreno Molina<sup>75</sup> (2010) es el Libro Verde de la Comisión sobre *La Contratación Pública en la Unión Europea*, de 27 de noviembre de 1996 y poco después otro documento de la Comisión, el COM (1998) 143, de 11 de marzo de 1998, en el que se percibe con claridad que la transparencia y eficacia del procedimiento de contratación está muy directamente vinculado con la introducción en ese ámbito de las TICs. En dicho documento se recomienda que se publiquen en Internet anuncios y pliegos, hasta el punto de promover la creación de un sistema europeo de contratación administrativa electrónica, que incluso debiera integrarse en el contexto global, a fin de maximizar la transparencia de los mercados.

Como dice Moreno Molina (2010), *con base al Libro Verde y a la posterior Comunicación sobre la Contratación Pública en la Unión Europea, de 11 de marzo de 1998, la Comisión formuló en el año 2000 la propuesta [COM (2000) 275 final] que es el origen de la Directiva 2004/18, sobre procedimientos de adjudicación en los contratos públicos de obras, suministros y servicios. Asimismo señala: Este paquete legislativo, para cuya incorporación al Derecho nacional los Estados disponían de plazo hasta el 31 de enero de 2006, ya incluyó normas específicas relativas a la tramitación electrónica de los procesos de licitación y ha representado un hito para la difusión de la contratación pública electrónica en Europa, si bien la Directiva no quiso ser imperativa para los Estados en cuanto a la adopción de sistemas*

---

<sup>74</sup> GALLEGO CÓRCOLES, I. (2005): *Contratación Pública Electrónica*. En la obra colectiva coordinada por PUNZÓN MORALES, J.: *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Valladolid: Lex Nova.

<sup>75</sup> MORENO MOLINA, J. A. (2010): *Administración Electrónica y Contratación Pública*. En la obra colectiva dirigida por PIÑAR MAÑAS, J. L.: *Administración Electrónica y Ciudadanos*. Madrid: Civitas-Thomson. Pág. 747.

de contratación telemática. Su regulación al efecto sólo se aplicaría en el supuesto de que aquéllos decidieran libremente adoptarlos.

Existe un nuevo documento de la Comisión, de fecha 29 de diciembre de 2004, citado al igual que el anterior por Francisco Javier Escrihuela Morales<sup>76</sup> (2011), en el que se establece ya un Plan de Acción para la Contratación Pública Electrónica, para reforzar el mercado interior y la competitividad, e incluso la normalización de esta materia en el plano internacional general, con la vista puesta en un factor clave como es la interoperabilidad. Se destaca, sobre todo, la preferencia por los sistemas abiertos frente a los -directa o indirectamente- cerrados. Se insiste también y de forma muy especial, en la necesidad de reducir las formalidades burocráticas, para lo que es particularmente importante tener en cuenta que al estar los procedimientos de contratación tradicionales pensados en el marco de una cultura administrativa basada en el papel, es preciso reducir la demanda de certificados y otros documentos y proceder a un rediseño de los procesos, en base a las necesidades de la contratación administrativa, en el marco de la sociedad de la información.

Otro documento que cita Escrihuela (2011) como especialmente relevante, es el COM (2005) 535, de 25 de octubre de 2005, que promueve la simplificación de trámites, en el marco de los distintos procedimientos administrativos y que se desarrolla en el Plan de Acción sobre Administración Electrónica, en el marco de la Iniciativa i2010.

En contraste con el carácter general para los diversos procedimientos administrativos del COM (2005) 535, tenemos el Libro Verde de la Comisión sobre Contratación Pública Electrónica, de 18 de octubre de 2010 (SEC 2010, 1214), que recomienda la generalización de dicho procedimiento en toda la

---

<sup>76</sup> ESCRHUELA MORALES, Francisco Javier (2011): *La Contratación del Sector Público. Especial referencia a los contratos de suministro y de servicios*. Madrid: La Ley. Págs. 217 ss.

cadena de la contratación pública, lo que supone prescindir completamente del papel, desde los anuncios y pliegos, hasta la presentación de ofertas, la evaluación de las mismas, adjudicación, ejecución del contrato y procedimientos de facturación y pago. De hecho, la Comisión Europea trabaja en íntima coordinación con la Organización Mundial del Comercio (OMC), a cuyo Acuerdo sobre Contratación Pública está adherida y forma parte de su Grupo de Trabajo de Transparencia.

### **3.2.- LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO<sup>77</sup>.**

#### **3.2.1.- INTRODUCCIÓN GENERAL.**

Como precisa Ricardo Sebastián Piana<sup>78</sup> (2010), en el ámbito iberoamericano, las propuestas de reforma de la Administración Pública desde finales de los 90, han surgido del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). El CLAD es una organización internacional gubernamental, que se constituyó en 1972, a partir de una recomendación de la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 2802-XXVI), con el fin de que una entidad del referido ámbito internacional regional se ocupase de la modernización de las Administraciones Públicas como motor del desarrollo económico y social.

En el ámbito del CLAD, ente otros importantes documentos, se aprobó en Pucón (Chile) 2007, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE), en el curso de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y posteriormente recibió la aprobación de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de estado y de Gobierno, desarrollada en Santiago de Chile, en noviembre de 2007. El núcleo de la Carta es el mismo que el de la LAECSP, el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado.

#### **3.2.2.- OBJETIVOS DE LA CIGE.**

---

<sup>77</sup> CLAD (2007): *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Pucón (Chile): CLAD.

<sup>78</sup> PIANA, R. S. (2010): *La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Orientaciones y buenas prácticas*. En la obra coordinada por MEZZARROBA, O. y GALINDO, F.: *Democracia Eletrônica*. Universidad de Zaragoza.

A mi juicio, los principales objetivos de la Carta son los siguientes:

- **Definir el derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las Administraciones Públicas**, así como el contenido del referido derecho.
- Conseguir a través de la misma una **mejora en la eficacia y eficiencia, así como de la transparencia de las Administraciones Públicas**, mejorando así la calidad de los servicios públicos.
- **Impulsar, a través del E-Government, la sociedad de la información y del conocimiento**, en los países iberoamericanos.
- **Generar información de alto valor añadido**, que aumente la competitividad.
- **Facilitar la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana**.

### 3.2.3.- PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA SEGÚN LA CIGE.

- **Principio de igualdad**. En el sentido de que no se discrimine a los ciudadanos que no utilizan medios electrónicos, pero siempre de forma compatible con el fomento de la utilización de tales sistemas. Aunque a nivel de principios (§ 5 de la Carta) no se hace referencia a la eliminación de la brecha digital, como un predicado del principio de igualdad, sin embargo en otros párrafos de la Carta sí se le presta la debida atención.



- **Principio de legalidad** . En el sentido de que la Administración Electrónica no será, en ningún caso, menos garantista que la Administración tradicional.
- **Principio de conservación de datos** . Tanto a nivel de comunicaciones, como de documentos electrónicos.
- **Principios de transparencia y accesibilidad** . Íntimamente vinculados con la Administración Electrónica, en el sentir de la CIGE, de ahí que resulte tan sorprendente que hasta 2012 España no se haya planteado seriamente dotarse de una Ley de Transparencia.
- **Principio de información responsable**. Todo lo que se publique en sitios oficiales debe ser asumido por la correspondiente institución pública y responder por ello, sin que quepan cláusulas de exención de responsabilidad por los correspondientes contenidos, salvo que se indique clara y reiteradamente que el correspondiente sitio no tiene carácter oficial.
- **Recomendación de uso de estándar es abiertos y software libre, así como de sistemas multicanal.**

#### 3.2.4.- EL DERECHO A LA RELACIÓN ELECTRÓNICA CON LA ADMINISTRACIÓN.

- El reconocimiento de este derecho ciudadano tiene **múltiples implicaciones, como simplificación de trámites, interoperabilidad y coordinación administrativa.**

- Al tratarse de un derecho exige que su **contenido sea tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite** o procedimiento de que se trate.
- **Universalidad.** En el sentido de poder dirigir todo tipo de escritos, hacer cualesquiera pagos, e incluso recibir notificaciones, si el ciudadano acepta que se le dirijan por medios telemáticos.
- **Acceso a la información administrativa por medios electrónicos, en pie de igualdad con los sistemas tradicionales**, como boletines o tableros de anuncios.
- **Conocer, por medios electrónicos, el estado de tramitación de los expedientes administrativos.**
- **Que los documentos electrónicos tengan la misma validez que los que utilicen el tradicional soporte papel.**
- **Ventanilla única**, lo que exige según la CIGE, interoperabilidad y simplificación de los registros administrativos.
- Se trata de un derecho cuyo ejercicio efectivo implica establecer **sistemas de identificación de personas y autenticidad de documentos**, lo que alcanza a los equipos y sistemas informáticos. Implica también que se puedan conocer las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas y un adecuado sistema de registros electrónicos, que den fe de la recepción de los correspondientes documentos.
- Debe garantizarse también la **seguridad de los sistemas de información**, incluida la responsabilidad -irrenunciable- por los contenidos informativos que se ofrezcan a los ciudadanos, o la confirmación de recepción de los documentos electrónicos,

mediante copias autenticadas, en las que figure la fecha y hora de recepción, con lo que se rebasa incluso el principio -asimismo presente en la Carta- de equivalencia de los documentos electrónicos, con los correspondientes en papel, pues al menos en España, los registros tradicionales sólo están estrictamente obligados a sellar la primera página de las entradas que en los mismos se efectúen, salvo que el ciudadano pida que se le expida recibo de lo aportado.

- Se insiste en el **carácter multicanal y abierto de los procedimientos** de relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, así como en el apoyo que han de prestarles las oficinas de información, tanto a nivel de equipos, como de apoyo personal a las personas que no tengan la suficiente formación, para relacionarse por si mismas con la Administración correspondiente.
- Se contemplan asimismo los principios de **protección de datos personales y de accesibilidad de la información** de que dispongan las Administraciones Públicas sobre los propios ciudadanos.

### 3.2.5.- IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

- Se insiste en los cambios **organizativos (Management)** y en la **interoperabilidad**. Así por ejemplo se dice que ello implica *desarrollar metodologías de planificación específicas (que incluyan la evaluación y el monitoreo), generar estrategias de gestión y producción de información pública y también gestionar redes con base en modelos de gestión de conocimiento*. Además se destaca la

necesidad de adaptar las reglas de procedimiento e implementar nuevos sistemas de gestión.

- Se recalca la importancia de los **tiempos de implementación de la Administración Electrónica** y de establecer compromisos sobre los mismos.
- Se prevé la **creación de organismos responsables de la implementación del E-Government**, así como de la creación de instancias de coordinación, tanto interdepartamentales, como sectoriales. Es también indispensable la colaboración entre las Administraciones Públicas, más allá de su autonomía.
- Al anterior efecto es básica la **interoperabilidad**, que además ha de rebasar con mucho el ámbito interno de los Estados, proponiéndose incluso *lograr un estándar común de interoperabilidad entre todos los países iberoamericanos*.
- Deben implementarse **programas de formación de los funcionarios públicos**.
- Se aprecia la importancia de poner en marcha iniciativas que promuevan la **familiarización de los ciudadanos con las TICs**, así como de conocer la opinión de los mismos sobre el sistema de Administración Electrónica. A estos efectos es básica la *usabilidad* del software y a fin de cuentas que sea amigable (*friendly*), de forma que sea disponible, accesible y manejable intuitivamente, fomentando inevitablemente la *inclusión*, tanto de personas con discapacidades y promoviendo, con carácter general, la reducción de la brecha digital.
- El objetivo último es conseguir una **cultura ciudadana de Administración Electrónica** y dotar a tal efecto de medios tanto a

espacios públicos, como incluso a determinados espacios privados, facilitando al máximo el acceso de todos los ciudadanos a los medios telemáticos, con especial atención a la infoalfabetización y a la particular necesidad, en la América Hispana, de favorecer la inclusión de las comunidades indígenas.

- Hay que **favorecer los servicios públicos integrados** , los portales únicos y el desarrollo de las infraestructuras basadas en la banda ancha, a cuyo efecto se sugiere que el escenario de competencia en los servicios de telecomunicaciones, debe ser compatible con las obligaciones de servicio público, en cuanto servicio universal.

## **CAPÍTULO 4.- LA FIRMA ELECTRÓNICA Y LOS ORIGENES DEL E-GOVERNMENT EN ESPAÑA.**

### **4.1.- INTRODUCCIÓN.**

Bien se podría afirmar que en alguna medida existe E-Government desde que la teleinformática irrumpe en la simplificación y mejora de las tareas administrativas; es decir, desde los inicios mismos de la informática, cuya utilidad para el ámbito de lo público ha sido tan importante como la que tiene para la sociedad civil y la empresa privada. Pero la Administración Electrónica propiamente dicha es “algo más” que la mera utilización de la tecnología informática por las Administraciones Públicas. Se trata de la incorporación sistemática de la informática a sus procesos internos y sobre todo a la relación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos, lo que conlleva un cambio organizacional de primera magnitud, que conduce hacia una Administración basada en la cultura informática, frente a la antigua Administración de la cultura del papel.

Para que ello sea posible, los grandes requisitos de seguridad -técnica y por ende jurídica- propios de la antigua cultura del papel han de poder trasladarse a la nueva organización tecnológica de la Administración y la gran clave de esta *equivalencia funcional* está en la firma electrónica.

La seguridad documental se basa en las siguientes premisas: Autenticidad, integridad, confidencialidad y no repudio, a las que se dedicará el epígrafe que sigue:

## **4.2.- LA SEGURIDAD DOCUMENTAL: AUTENTICIDAD, NO REPUDIO INTEGRIDAD Y CONFIDENCIALIDAD.**

### **4.2.1.- AUTENTICIDAD.**

*Autenticidad* significa que *el mensaje debe poder ser atribuido de forma indubitada a una persona*, lo que no implica necesariamente *autoría* en sentido material, sino que una persona acepte el mensaje de datos como propio.

Obvio es decir que en la cultura del papel ello se consigue con la firma; es decir mediante la plasmación de una *huella de la personalidad* -como la definiera el profesor Emilio Suñé Llinás(2000)<sup>79</sup>- que es indisoluble del mensaje de datos, el cual puede haber sido redactado por cualquier persona; pero el signatario, al firmarlo, lo acepta como propio.

En la cultura del papel, la firma autentifica un documento porque los trazos en que ésta consiste, son atribuibles con seguridad a determinada persona, como puede demostrarse con facilidad, mediante un peritaje grafológico. En el mundo digital, en cambio, las cosas operan de otra manera y lo habitual es que el equivalente funcional de la firma manuscrita se obtenga por procedimientos criptográficos, siendo los más empleados al día de hoy los criptosistemas de clave asimétrica.

Por muy robusta que sea la encriptación de un documento, si se llevase a cabo con una clave única, el lector del mismo debiera conocer dicha clave y por eso mismo no se trataría de una *firma*, puesto que si la conocen varias

---

<sup>79</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2000): *Documento digital y firma electrónica*. En la Revista General de Legislación y Jurisprudencia nº 2. Pág. 210.

personas, deja de ser una *huella de la personalidad* asociada unívocamente a determinada persona.

Los criptosistemas de clave asimétrica obvian este problema, puesto que nos hallamos ante *pares* de claves, de las cuales una se usa para *firmar* el documento y que en consecuencia sólo puede ser conocida por el signatario, quien debe poder guardarla con medidas de seguridad adecuadas (clave *privada*), mientras que la otra clave del binomio, del par de claves, es la que se emplea para leer el documento y por eso se denomina clave *pública*, lo que no tiene por qué significar que esté abierta a todo el mundo, pues puede dársele una publicidad restringida.

Las ideas fundamentales son dos:

- a) La clave privada y la pública no son de distinta naturaleza. Sencillamente la privada lo es porque su conocimiento o empleo se reserva a una sola persona, mientras que la pública lo es porque se difunde su conocimiento en mayor o menor grado.
- b) Todo lo que se ha encriptado con una de las claves del par, sólo puede ser descryptado por su asimétrica y nunca por la misma clave de encriptación. Es decir, que lo que encriptamos con nuestra clave de firma (privada) sólo puede ser descryptado por la pública y viceversa, pues ya hemos visto que no se trata de claves de distinta naturaleza. Volveremos sobre esta cuestión al explicar el requisito de *confidencialidad*.

Por el momento, baste con señalar que mediante los sistemas criptográficos de clave asimétrica queda completamente garantizada la *autenticidad* documental, a condición de que estemos -obvio es decirlo- ante claves lo suficientemente *robustas*, desde el punto de vista informático, lo que



tecnológicamente no es particularmente complicado y, por lo tanto, aquí lo daremos por supuesto.

#### 4.2.2.- NO REPUDIO.

Se trata, en la práctica, de un corolario de la autenticidad, pues si el documento es atribuible con seguridad a una persona, dicha persona no podrá negar dicha atribución. El citado Profesor Emilio Suñé Llinás, engloba el no repudio (que es de origen) en un requisito más general de *no rechazo*, que comprendería también al de destino; es decir, que una persona no pueda negar haber recibido un documento, lo que puede hacerse por muchos procedimientos, entre los que se cuenta el acuse de recibo digital, incluso con sello de fecha y hora (*time stamping*), que también se lleva a cabo con la tecnología de firma electrónica, basada mayormente, a día de hoy, en los sistemas criptográficos de clave asimétrica.

#### 4.2.3.- INTEGRIDAD: EL HASH.

Es la garantía de inalterabilidad del contenido del mensaje de datos, lo que queda asegurado por la encriptación misma, con una clave que técnicamente pueda considerarse *robusta*. Incluso podría ser una clave única y por supuesto también puede lograrse dicha integridad documental, mediante el empleo de criptosistemas de clave asimétrica.

Lo que sucede es que los criptosistemas de clave asimétrica son poco eficientes a la hora de encriptar, puesto que consumen recursos máquina incomparablemente superiores a los de los sistemas criptográficos de clave única. De ahí que para asegurar la integridad documental, la criptografía suele complementarse con algoritmos *hash*. El *hash* es más un *destilado* que un

*resumen* propiamente dicho del documento. En otras palabras, el hash es un derivado unívoco del documento, que es sustancialmente más pequeño que el texto en sí, y es generado de tal forma que sea altamente improbable que dos textos distintos puedan producir el mismo hash. Los hashes juegan un papel crucial en la seguridad, pues se emplean para asegurar que los mensajes transmitidos no han sido manipulados.

En la práctica, por razones de eficiencia informática, el emisor genera un hash del mensaje, encripta el mensaje con una clave única (más eficiente que la asimétrica, desde el punto de vista de uso de recursos informáticos) y luego reencrypta con la clave privada el hash (pequeño) y la clave única con la que ha encriptado inicialmente el documento remitido. Ambos son enviados con el propio mensaje, que como sabemos ha sido previamente encriptado con clave única. El receptor primero decodifica con la clave pública el hash y la clave única, decodifica después con ésta el mensaje de datos y produce otro hash del mensaje recibido. Posteriormente compara los dos hashes, si coinciden obvio es decir que el mensaje recibido no ha sufrido cambios desde su origen.

#### 4.2.4.- CONFIDENCIALIDAD.

*Confidencialidad* significa que el mensaje *sólo debe poder ser leído por el destinatario o persona autorizada*. Los criptosistemas de clave asimétrica resuelven también el requisito de confidencialidad, a través del denominado *sobre digital*.

Por el momento prescindiremos de lo que ya sabemos acerca del *hash* y del empleo combinado -por razones de eficiencia informática- de sistemas criptográficos de clave única y de clave asimétrica, en el funcionamiento práctico de la firma digital. Si suponemos que utilizamos exclusivamente los

criptosistemas de clave asimétrica, comprenderemos fácilmente lo que es el denominado *sobre digital*. A partir de ahí, si el lector reflexiona un poco más, podrá entender por si mismo cómo funciona en un sistema algo más complejo, como es el que combina los criptosistemas de clave asimétrica, los de clave única y el *hash* del correspondiente documento.

Pensemos, pues, que utilizamos exclusivamente un sistema criptográfico de clave asimétrica, prescindiendo de hash y de sistemas de clave única. Para *firmar* un documento, como ya sabemos, se lo encripta con la clave privada del signatario. Pues bien, *si a dicho documento se lo reencrypta con la clave pública del destinatario, sólo éste podrá abrirlo*, puesto que es el único que tiene la clave privada correspondiente.

Corresponde recordar que ambas claves -pública y privada- no son de distinta naturaleza. Ambas pueden emplearse tanto para encriptar como para desencriptar y que lo que se encripta con una de ellas, sólo puede desencriptarse con su clave par; por lo que si encriptamos un documento con la clave pública del destinatario del mismo, sólo podrá abrirlo dicho destinatario, que es el único que dispone de la clave privada correspondiente.

Es tan sencillo como eso, un documento *firmado* con la clave privada del signatario y reencriptado después con la clave pública del destinatario, se halla en un auténtico *sobre digital*, puesto que sólo podrá tener acceso al documento el destinatario del mismo, que es el único que puede abrir el sobre con su clave privada, para después leer el documento, aplicándole la clave pública del signatario.

En la práctica hay otros sistemas para asegurar la confidencialidad de la información, como la transmisión de la misma por *túneles* informáticos seguros, incluso en Internet, por ejemplo mediante las denominadas VPN (*virtual private network*) o incluso mediante las conexiones seguras SSL

(*secure socket layer*) que tanto abundan en Internet. Las conexiones SSL suelen simbolizarse por un candado que se cierra y están basadas en criptosistemas de clave asimétrica *ad hoc*, mediante pares de claves que se intercambian las máquinas que van a conectarse y que, en consecuencia, se remiten entre ellas la información a través de auténticos *sobres digitales*.

La misma tecnología que se emplea para la firma electrónica puede utilizarse también para establecer conexiones seguras en Internet, como las aludidas SSL. Por ello, cuando identificamos al destinatario de la comunicación, que suele incorporar un certificado de sitio seguro, si nos ofrece una conexión SSL podemos remitir por dicha conexión cualquier tipo de información -incluidos números de tarjetas de crédito- sin temor, puesto que esa información viaja en un sobre digital con sobradas garantías de seguridad. Frente a ello nada pueden hacer los programas *olfateadores* (*sniffers*) especializados en rastrear por la red secuencias numéricas características de las tarjetas de crédito.

#### **4.3- ORÍGENES DE LA FIRMA ELECTRÓNICA EN ESPAÑA.**

La primera regulación de la firma electrónica en España, se contenía en el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, que se adelantaba a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 1999/93/CE, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco legal para la firma electrónica.

Muy probablemente el escaso *adelanto temporal* del Real Decreto-Ley (3 meses) sobre la Directiva Comunitaria, se debía paradójicamente a la voluntad de incumplirla, y también con harto grado de probabilidad a que, de esta forma, se pensaba evitar la plena aplicación de la Directiva al E-Government. Por expresarlo con mayor claridad, primero mencionaré el

contenido del artículo 3.7 de la Directiva, que dice: *Los Estados miembros podrán supeditar el uso de la firma electrónica en el sector público a posibles prescripciones adicionales. Tales prescripciones serán objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias, y sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate. Estas prescripciones no deberán obstaculizar los servicios transfronterizos al ciudadano*. En resumidas cuentas, la Directiva no permite que una Entidad de Certificación monopolice tales servicios en el ámbito de ninguna de las Administraciones, que es lo que sucedía en aquel momento en España con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), hoy Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, puesto que el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y en el Orden Social (conocida como Ley de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998), atribuía a la FNMT la exclusiva en la prestación de servicios de seguridad para las comunicaciones, a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos<sup>80</sup>.

La razón de que sea muy posible que con el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, se pretendiera eludir temporalmente la aplicación de la Directiva 1999/93, de 13 de diciembre, es que al *anticiparse* el Real Decreto-Ley a la misma (aunque ya se conociera su contenido, al estar redactado el proyecto de Directiva), España podía tener una normativa de firma electrónica que no se ajustase a la inmediata Directiva y así poder agotar, para acomodarse a ella, el entero período de transposición de la misma. En cambio, si se hubiese regulado la Firma Electrónica en España una vez aprobada la Directiva, durante dicho período de transposición, tal normativa hubiera debido adecuarse a la Directiva. Insisto que parece que la clave de la cuestión estaba precisamente en la Administración Electrónica, que en España se pretendía cerrar todo el tiempo que fuese posible, a los prestadores privados de

---

<sup>80</sup> SEGARRA TORMO, S. (2004): *Utilización de la Firma Electrónica en la Administración Española I: La Agencia Estatal de Administración Tributaria*. En la obra colectiva coordinada por el MEH: *Administración Electrónica y Procedimiento Administrativo*. Madrid: FNMT-RCM.

servicios de certificación. Y eso no lo permitía la Directiva 1999/93, como ya se ha visto al transcribir el contenido de su artículo 3.7.

En general y salvo lo que se refiere al *blindaje* de los servicios de certificación digital en el ámbito de la Administración Electrónica, la regulación de la Firma Electrónica en el Real Decreto-Ley 14/1999, no era demasiado distinta a la posterior regulación de la vigente Ley de Firma Electrónica (LFE) 59/2003, de 19 de diciembre. Los aspectos que más han variado son los siguientes:

- La LFE admite -aunque sea de forma limitada y con criterios en muy buena medida discutibles- la firma de la persona jurídica, mientras que el R. D.-Ley 14/1999, establecía que la firma electrónica de la persona jurídica no existía como tal, sino que debía producirse a través de un representante persona física. Curiosamente en el ámbito público, el organismo paradigmático en la introducción de la firma Electrónica en España, la Hacienda Pública (AEAT), si admitía en sus disposiciones específicas la firma electrónica de las personas jurídicas.
- En el Real Decreto-Ley 14/1999, la responsabilidad de los prestadores de servicios de certificación, frente al usuario, se presumía sin más, mientras que en la LFE se introdujeron tal cantidad de excepciones a dicho principio, que ha quedado completamente desvirtuado.

#### **4.4.- CLASES DE FIRMA ELECTRÓNICA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA AVANZADA Y A LA RECONOCIDA.**

##### **4.4.1.- CLASES DE FIRMA ELECTRÓNICA, EN GENERAL.**

En la vigente regulación de la LFE 59/2003, de 19 de diciembre, las clases de firma electrónica se recogen en el artículo 3 de la Ley, cuyos párrafos 5 y 7 fueron modificados por la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. En su redacción vigente, el referido artículo 3, dice lo siguiente:

***Artículo 3. Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente.***

*1. La firma electrónica es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.*

*2. La firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.*

*3. Se considera firma electrónica reconocida la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.*

*4. La firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.*

*5. Se considera documento electrónico la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, para que un documento electrónico tenga la naturaleza de documento público o de documento administrativo deberá cumplirse, respectivamente, con lo dispuesto en las letras a o b del apartado siguiente y, en su caso, en la normativa específica aplicable.*

*6. El documento electrónico será soporte de:*

- a. *Documentos públicos, por estar firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la ley en cada caso.*
- b. *Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, conforme a su legislación específica.*
- c. *Documentos privados.*

*7. Los documentos a que se refiere el apartado anterior tendrán el valor y la eficacia jurídica que corresponda a su respectiva naturaleza, de conformidad con la legislación que les resulte aplicable.*

*8. El soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio. Si se impugnare la autenticidad de la firma electrónica reconocida con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico se procederá a comprobar que se trata de una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido, que cumple todos los requisitos y condiciones establecidos en esta Ley para este tipo de certificados, así como que la firma se ha generado mediante un dispositivo seguro de creación de firma electrónica.*

*La carga de realizar las citadas comprobaciones corresponderá a quien haya presentado el documento electrónico firmado con firma electrónica reconocida. Si dichas comprobaciones obtienen un resultado positivo, se presumirá la autenticidad de la firma electrónica reconocida con la que se haya firmado dicho documento electrónico siendo las costas, gastos y derechos que origine la comprobación exclusivamente a cargo de quien hubiese formulado la impugnación. Si, a juicio del tribunal, la impugnación hubiese sido temeraria, podrá imponerle, además, una multa de 120 a 600 euros.*

*Si se impugna la autenticidad de la firma electrónica avanzada, con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico, se estará a lo establecido en el apartado 2 del artículo 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

*9. No se negarán efectos jurídicos a una firma electrónica que no reúna los requisitos de firma electrónica reconocida en relación a los datos a los que esté asociada por el mero hecho de presentarse en forma electrónica.*



*10. A los efectos de lo dispuesto en este artículo, cuando una firma electrónica se utilice conforme a las condiciones acordadas por las partes para relacionarse entre sí, se tendrá en cuenta lo estipulado entre ellas.*

En resumen el artículo distingue 3 tipos de firma, que son la que se suele denominar “básica”, la “avanzada” y la “reconocida”.

#### 4.4.2.- FIRMA ELECTRÓNICA BÁSICA.

La Firma Electrónica “básica”, por mucho que la Ley la denomine *firma*, no tiene realmente la calidad de tal, puesto que no es un equivalente funcional de la firma manuscrita. Pensemos en la definición de la misma: *La firma electrónica es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.* En otras palabras, lo que se está diciendo es que unos datos de identificación del firmante *junto a* los demás datos de un mensaje, sin necesidad de que estén asociados funcionalmente con ellos, es una *firma básica*. Es decir, que un Correo-E corriente, que identifica al remitente sin ninguna garantía, contendría una firma básica. Esto es lo mismo que si en un documento en papel figurase sólo un pie de firma mecanografiado y se concluyese que nos hallamos ante una firma básica. Por sorprendente que pueda parecer es exactamente lo mismo.

La clave de todo es la confusión del legislador -que arranca del legislador comunitario- entre dos cuestiones distintas, que son de un lado la *firma* y de otro la *eficacia de las declaraciones de voluntad*. La confusión se aprecia con meridiana claridad en la dicción del punto 9 del artículo que se comenta: *No se negarán efectos jurídicos a una firma electrónica que no reúna los requisitos de firma electrónica reconocida en relación a los datos a los que esté asociada por el mero hecho de presentarse en forma electrónica.*

Conforme veremos enseguida la firma electrónica *reconocida* es la única a la que el legislador reconoce efectos jurídicos equivalentes a la firma manuscrita. O sea que sólo la firma electrónica reconocida es un *equivalente funcional* de la firma ológrafa. Por lo tanto, llamar *firma* a algo que no es un equivalente funcional de la firma manuscrita es un sin sentido<sup>81</sup>.

En el mundo del papel, una declaración de voluntad que no vaya firmada, tendrá eficacia jurídica si, a pesar de ello, dicha declaración es atribuible a determinada persona; pero eso es un problema de prueba y, por lo tanto, de eficacia de la declaración de voluntad, si se demuestra que es atribuible a alguien, aunque no vaya firmada, conforme precisa Urbano Castrillo (2009)<sup>82</sup>. No se entiende, pues, por qué en el mundo digital el legislador se empeña en denominar *firma* a algo que no es el equivalente funcional de una firma tradicional, salvo que se confunda *firma* con *prueba* y a fin de cuentas, como ya se ha dicho, con la eficacia de las declaraciones de voluntad.

Lo cierto es que con un concepto tan amplio de *firma*, el legislador admite que una declaración de voluntad enviada mediante un E-mail en el que se identifique a la persona a la que se le atribuye dicha declaración iría *firmada*, lo que paradójicamente no se aceptaría en el supuesto equivalente de la cultura del papel.

#### 4.4.3.- FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA.

---

<sup>81</sup> CRUZ RIVERO, D. (2005): *Análisis de los Antecedentes del Concepto de Firma Electrónica como Equivalente a la Firma Manuscrita*. En la Revista de Contratación Electrónica nº 60.

<sup>82</sup> URBANO CASTRILLO, E. (2009): *La Valoración de la Prueba Electrónica*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Como asimismo señala el punto 2 del artículo 3 LFE, *la firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control*. Es decir, que en la firma electrónica avanzada ya se dan las características de seguridad definitorias de un auténtico equivalente funcional de la firma:

- a. Autenticidad. Identifica al firmante y está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere.
- b. No repudio. Ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.
- c. Integridad. Permite detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados.

La característica de confidencialidad no es inherente a un documento firmado, por más que la firma manuscrita *pueda* utilizarse también para la seguridad documental; por ejemplo cuando se firma la solapa de un sobre para garantizar que nadie pueda acceder a su contenido, sin dejar rastro.

Es decir, que la firma electrónica *avanzada* es un *equivalente funcional técnico* de la firma manuscrita; pero no un *equivalente funcional jurídico*, puesto que como antes se decía, para ello es necesario que el propio derecho le reconozca tales efectos, que se reservan a la denominada firma *reconocida*. Por ejemplo un sistema de usuario y contraseña, combinado con una comunicación segura con el organismo administrativo correspondiente -a través de una conexión SSL, sin ir más lejos- y un sistema de archivo electrónico con garantías (*record management*) bajo la tutela de la Administración. Un sistema así cumple también con los requisitos legales de

la firma avanzada, en cuanto equivalente funcional técnico de la firma manuscrita y no existe ningún inconveniente para que la legislación sectorial - en este caso estatutaria de la Administración- la reconozca, en los casos que proceda, como equivalente funcional jurídico de la firma manuscrita.

En un contexto *inter privados*, idéntico sistema de usuario/contraseña no podría ser considerado, en principio, una firma electrónica avanzada, pues el archivo electrónico de la transacción en manos de las partes -o de una de ellas, como sucede en el caso de la banca- no es un sistema con las suficientes garantías, sobre todo en lo que se refiere a la integridad documental, como para poder ser considerado una firma electrónica avanzada. Llamo la atención -aunque sea de pasada- sobre este asunto, porque muchos de los sistemas de banca electrónica que existen hoy en España, no son suficientemente seguros y ello no tiene ya ninguna excusa, una vez que está ampliamente implantado el DNI electrónico, con el que sí es posible la firma electrónica reconocida, con las más plenas garantías para todas las partes en la transacción, entre ellas la expedición de un recibo de la operación al cliente, firmado electrónicamente por la entidad financiera. Si no se hace así es sencillamente porque no se quiere y en consecuencia la responsabilidad civil de la correspondiente entidad financiera debiera presumirse, pues las garantías de seguridad del sistema están en sus exclusivas manos y la negligencia en el diseño del mismo, sólo a ella le es imputable.

Después de este *excursus* -que he efectuado por tratarse de una cuestión, la relación con la banca, en que la ciudadanía está especialmente sensibilizada- daré otro ejemplo de firma electrónica avanzada en el seno de la Administración, que no reúne sin embargo las características de la firma reconocida. Este podría ser el funcionamiento de los criptosistemas de clave asimétrica que emitió inicialmente la FNMT, en lo sustancial para relacionarse con la Hacienda Pública. Los certificados podían cumplir incluso con los requisitos del certificado reconocido, a los que más adelante se aludirá; pero la

posibilidad de descargar la clave privada en dispositivos no seguros, como un diskette, o el propio disco duro del ordenador, no cumplían con el requisito de que la firma fuese generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma. O sea que técnicamente no estábamos en presencia de una *firma reconocida* y sin embargo, era el sistema más sofisticado existente para relacionarse con la Administración -sustancialmente la tributaria- y en ese contexto podía considerarse perfectamente como un equivalente funcional jurídico de la firma manuscrita.

#### 4.4.4.- FIRMA ELECTRÓNICA RECONOCIDA.

Dicha firma es la que define el artículo 3.3 LFE: *3. Se considera firma electrónica reconocida la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.* Y a la que el punto 4 declara como *equivalente funcional jurídico* de la firma manuscrita: *La firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.*

Aparentemente estamos ante una *firma avanzada* con dos requisitos *adicionales*, la presencia de un *certificado reconocido* y su generación mediante un *dispositivo seguro de creación de firma*. En la práctica la funcionalidad de estos requisitos presuntamente *adicionales*, lo que hacen es garantizar de verdad que nos hallemos ante una firma electrónica avanzada, puesto que los requisitos que caracterizan a la firma electrónica avanzada son conceptos jurídicos indeterminados y la presencia de un certificado reconocido, junto con un dispositivo seguro de creación de firma permite una mayor determinación de tales conceptos.

Insisto en esta idea, porque la firma electrónica avanzada -en bastantes países su legislación ni siquiera contempla la firma reconocida- permite de por sí un equivalente funcional técnico de la firma manuscrita, por lo que no es de extrañar que en las disposiciones estatutarias de Derecho Administrativo, que regulan el E-Government, muchas veces se admita para relacionarse de forma segura con la Administración, que se emplee una firma avanzada, por mucho que ésta no se ampare en un certificado reconocido, como ya había tenido ocasión de poner de manifiesto.

Veamos ahora los dos grandes ingredientes definitorios de la firma reconocida, que son la presencia de un certificado reconocido y de un dispositivo seguro de creación de firma.

#### 4.4.5.- CONCEPTO DE CERTIFICADO Y DE CERTIFICADO RECONOCIDO.

Según el artículo 6.1 LFE: *Un certificado electrónico es un documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y confirma su identidad.*

En resumen, un certificado electrónico es un documento firmado por un tercero de confianza, cuyo contenido básico es vincular una clave pública con una persona en concreto. El hecho de que no se emplee directamente la expresión *clave pública* sino *datos de verificación de firma*, se debe a que la normativa existente sobre Derecho Informático debe respetar el principio de *neutralidad tecnológica*<sup>83</sup>, de forma que si hubiera una referencia expresa a la clave pública, que es, con mucho, el sistema más frecuentemente utilizado

---

<sup>83</sup> BOIX PALOP, A. (2007): *La Neutralidad Tecnológica como Exigencia Regulatoria en el Acceso Electrónico a los Servicios Administrativos*. En la Revista General de Derecho Administrativo nº 16.

para la verificación de firmas, la ley *impondría* el uso de criptosistemas de clave asimétrica y en consecuencia no sería tecnológicamente neutral. La postura del legislador es, pues, muy correcta y sólo hay que advertir al lector que cuando expresiones legales demasiado abstractas le induzcan a la confusión, piense que ello se debe a la necesidad de respetar el principio de *neutralidad tecnológica*, lo que le facilitará la comprensión de la norma.

Las obligaciones de los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados electrónicos de cualquier tipo -no sólo los reconocidos-, se hallan establecidas en el artículo 18 de la LFE, que dispone lo siguiente:

**Artículo 18.** *Obligaciones de los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados electrónicos.*

*Los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados electrónicos deberán cumplir las siguientes obligaciones:*

- a. *No almacenar ni copiar los datos de creación de firma de la persona a la que hayan prestado sus servicios.*
- b. *Proporcionar al solicitante antes de la expedición del certificado la siguiente información mínima, que deberá transmitirse de forma gratuita, por escrito o por vía electrónica:*
  1. *Las obligaciones del firmante, la forma en que han de custodiarse los datos de creación de firma, el procedimiento que haya de seguirse para comunicar la pérdida o posible utilización indebida de dichos datos y determinados dispositivos de creación y de verificación de firma electrónica que sean compatibles con los datos de firma y con el certificado expedido.*
  2. *Los mecanismos para garantizar la fiabilidad de la firma electrónica de un documento a lo largo del tiempo.*
  3. *El método utilizado por el prestador para comprobar la identidad del firmante u otros datos que figuren en el certificado.*
  4. *Las condiciones precisas de utilización del certificado, sus posibles límites de uso y la forma en que el prestador garantiza su responsabilidad patrimonial.*

5. *Las certificaciones que haya obtenido, en su caso, el prestador de servicios de certificación y los procedimientos aplicables para la resolución extrajudicial de los conflictos que pudieran surgir por el ejercicio de su actividad.*

6. *Las demás informaciones contenidas en la declaración de prácticas de certificación.*

*La información citada anteriormente que sea relevante para terceros afectados por los certificados deberá estar disponible a instancia de éstos.*

c. *Mantener un directorio actualizado de certificados en el que se indicarán los certificados expedidos y si están vigentes o si su vigencia ha sido suspendida o extinguida. La integridad del directorio se protegerá mediante la utilización de los mecanismos de seguridad adecuados.*

d. *Garantizar la disponibilidad de un servicio de consulta sobre la vigencia de los certificados rápido y seguro.*

Por lo que se refiere a los *certificados reconocidos*, su definición se halla contenida en el artículo 11 LFE, cuyo literal es el siguiente:

*Artículo 11. Concepto y contenido de los certificados reconocidos.*

1. *Son certificados reconocidos los certificados electrónicos expedidos por un prestador de servicios de certificación que cumpla los requisitos establecidos en esta Ley en cuanto a la comprobación de la identidad y demás circunstancias de los solicitantes y a la fiabilidad y las garantías de los servicios de certificación que presten.*

2. *Los certificados reconocidos incluirán, al menos, los siguientes datos:*

a. *La indicación de que se expiden como tales.*

b. *El código identificativo único del certificado.*



- c. *La identificación del prestador de servicios de certificación que expide el certificado y su domicilio.*
- d. *La firma electrónica avanzada del prestador de servicios de certificación que expide el certificado.*
- e. *La identificación del firmante, en el supuesto de personas físicas, por su nombre y apellidos y su número de documento nacional de identidad o a través de un seudónimo que conste como tal de manera inequívoca y, en el supuesto de personas jurídicas, por su denominación o razón social y su código de identificación fiscal.*
- f. *Los datos de verificación de firma que correspondan a los datos de creación de firma que se encuentren bajo el control del firmante.*
- g. *El comienzo y el fin del período de validez del certificado.*
- h. *Los límites de uso del certificado, si se establecen.*
- i. *Los límites del valor de las transacciones para las que puede utilizarse el certificado, si se establecen.*

*3. Los certificados reconocidos podrán asimismo contener cualquier otra circunstancia o atributo específico del firmante en caso de que sea significativo en función del fin propio del certificado y siempre que aquél lo solicite.*

*4. Si los certificados reconocidos admiten una relación de representación incluirán una indicación del documento público que acredite de forma fehaciente las facultades del firmante para actuar en nombre de la persona o entidad a la que represente y, en caso de ser obligatoria la inscripción, de los datos registrales, de conformidad con el apartado 2 del artículo 13.*

Es decir, que los certificados reconocidos han de cumplir dos requisitos:

- Inherentes al propio certificado. Son los requisitos establecidos en lo sustancial en el apartado 2 del artículo 11 LFE (y también en los apartados 3 y 4).

- Requisitos que se refieren al prestador de servicios de certificación.  
A los que se refiere el artículo 11.1 y que se desarrollan en el artículo 20 de la propia LFE, que se reproduce acto seguido:

*Artículo 20. Obligaciones de los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos.*

*1. Además de las obligaciones establecidas en este capítulo, los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos deberán cumplir las siguientes obligaciones:*

- a. Demostrar la fiabilidad necesaria para prestar servicios de certificación.*
- b. Garantizar que pueda determinarse con precisión la fecha y la hora en las que se expidió un certificado o se extinguió o suspendió su vigencia.*
- c. Emplear personal con la cualificación, conocimientos y experiencia necesarios para la prestación de los servicios de certificación ofrecidos y los procedimientos de seguridad y de gestión adecuados en el ámbito de la firma electrónica.*
- d. Utilizar sistemas y productos fiables que estén protegidos contra toda alteración y que garanticen la seguridad técnica y, en su caso, criptográfica de los procesos de certificación a los que sirven de soporte.*
- e. Tomar medidas contra la falsificación de certificados y, en el caso de que el prestador de servicios de certificación genere datos de creación de firma, garantizar su confidencialidad durante el proceso de generación y su entrega por un procedimiento seguro al firmante.*
- f. Conservar registrada por cualquier medio seguro toda la información y documentación relativa a un certificado reconocido y las declaraciones de prácticas de certificación vigentes en cada momento, al menos durante 15 años contados desde el momento de su expedición, de manera que puedan verificarse las firmas efectuadas con el mismo.*
- g. Utilizar sistemas fiables para almacenar certificados reconocidos que permitan comprobar su autenticidad e impedir que personas no autorizadas alteren los datos, restrinjan su accesibilidad en los supuestos o a las personas que el firmante*

*haya indicado y permitan detectar cualquier cambio que afecte a estas condiciones de seguridad.*

*2. Los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos deberán constituir un seguro de responsabilidad civil por importe de al menos 3.000.000 de euros para afrontar el riesgo de la responsabilidad por los daños y perjuicios que pueda ocasionar el uso de los certificados que expidan.*

*La citada garantía podrá ser sustituida total o parcialmente por una garantía mediante aval bancario o seguro de caución, de manera que la suma de las cantidades aseguradas sea al menos de 3.000.000 de euros.*

*Las cuantías y los medios de aseguramiento y garantía establecidos en los dos párrafos anteriores podrán ser modificados mediante real decreto.*

Conforme puede observarse, de nuevo nos encontramos ante un precepto (el artículo 20.1 LFE) literalmente *plagado* de conceptos jurídicos indeterminados.

- ¿Cómo se acredita la *fiabilidad* para prestar servicios de certificación?
- ¿O cómo se acredita el empleo de personal con *cualificación, conocimientos y experiencia*?
- ¿O la utilización de sistemas y productos *fiables*?...

Obvio es decir que de alguna manera habrá que resolver eso y lo lógico es hacerlo a través de los **estándares**, a que se refiere el artículo 28 LFE, cuyo apartado 1 dice: *Se presumirá que los productos de firma electrónica aludidos en el párrafo d del apartado 1 del artículo 20 y en el apartado 3 del artículo 24 son conformes con los requisitos previstos en dichos artículos si se ajustan*

*a las normas técnicas correspondientes cuyos números de referencia hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea.*

El referido artículo 24.3 se refiere al otro ingrediente de la firma electrónica reconocida que son los dispositivos seguros de creación de firma, a los que me referiré acto seguido.

#### 4.4.6.- DISPOSITIVOS SEGUROS DE CREACIÓN DE FIRMA.

La regulación de los dispositivos de creación de firma se halla en el artículo 24 LFE, que dispone lo siguiente:

***Artículo 24. Dispositivos de creación de firma electrónica.***

- 1. Los datos de creación de firma son los datos únicos, como códigos o claves criptográficas privadas, que el firmante utiliza para crear la firma electrónica.*
- 2. Un dispositivo de creación de firma es un programa o sistema informático que sirve para aplicar los datos de creación de firma.*
- 3. Un dispositivo seguro de creación de firma es un dispositivo de creación de firma que ofrece, al menos, las siguientes garantías:*
  - a. Que los datos utilizados para la generación de firma pueden producirse sólo una vez y asegura razonablemente su secreto.*
  - b. Que existe una seguridad razonable de que los datos utilizados para la generación de firma no pueden ser derivados de los de verificación de firma o de la propia firma y de que la firma está protegida contra la falsificación con la tecnología existente en cada momento.*
  - c. Que los datos de creación de firma pueden ser protegidos de forma fiable por el firmante contra su utilización por terceros.*

- d. *Que el dispositivo utilizado no altera los datos o el documento que deba firmarse ni impide que éste se muestre al firmante antes del proceso de firma.*

Antes de entrar en la definición de *dispositivo seguro de creación de firma*, que es lo que más nos interesa, conviene aclarar otros conceptos presentes en el artículo 24, si bien hay que tener en cuenta que, de nuevo, el antes referido principio de neutralidad tecnológica, exige que los conceptos legales sean forzosamente genéricos, para no imponer, directa o indirectamente el uso de determinada tecnología.

Así, la expresión *datos de creación de firma*, se referirá prácticamente siempre a la *clave privada*, por mucho que el artículo sólo aluda a dicho concepto a modo meramente ejemplificativo, mientras que la definición de *dispositivo de creación de firma* no es demasiado acertada, puesto que al decir la LFE que se trata del *programa o sistema informático que sirve para “aplicar” los datos de creación de firma* aparentemente excluye a los programas o sistemas que *generan* los datos de creación de firma y técnicamente, los dispositivos de creación de firma, aparte de *aplicar* los datos de creación de firma, también los *generan* y en este sentido habría de ser interpretado el precepto.

Por fin, un *dispositivo seguro de creación de firma* es un dispositivo de creación de firma que cumple con los requisitos o garantías enunciados en el artículo 24.3 LFE, que de nuevo está lleno de conceptos jurídicos indeterminados, por lo que *va a ser fundamental para la seguridad jurídica la presunción de que los dispositivos seguros de creación de firma que se ajusten a los estándares a que se refiere el artículo 28 LFE, se consideren jurídicamente seguros*. Veamos los conceptos jurídicos indeterminados a los que me acabo de referir:

- Asegurar *razonablemente* el secreto de los datos de creación de firma. A modo de inciso quiero apostillar que la letra a) del apartado 3 habla de la *producción* de los datos de creación de firma, por lo que la interpretación de que los dispositivos seguros de creación de firma no sólo *aplican* los datos de creación de firma, sino que también los *generan* o *producen*, acaba aflorando en la propia literalidad del precepto, cuando la interpretación se produce en un entorno sistemático.
- La letra b) de nuevo se refiere a una *seguridad razonable*, en este caso -si traducimos el precepto a un lenguaje más asequible- de que la clave privada no pueda derivarse de la pública.
- Lo mismo cabría decir de la protección de forma *fiable* de los datos de creación de firma, que de nuevo nos sitúa ante un concepto jurídico indeterminado.

#### 4.4.7.- EQUIVALENCIA FUNCIONAL JURÍDICA ENTRE FIRMA ELECTRÓNICA RECONOCIDA Y FIRMA MANUSCRITA: EL LEGISLADOR COMPLICÓ ARTIFICIALMENTE UNA CUESTIÓN A PRIORI SENCILLA.

Ya sabemos que el artículo 3.4 LFE declara la equivalencia entre la firma electrónica reconocida y la firma manuscrita y lo cierto es que lo venía haciendo desde el proyecto de Ley. Si tenemos en cuenta que -conforme ya se ha expuesto- el artículo 28 LFE literalmente *presume* que los dos ingredientes de la firma electrónica reconocida -certificado reconocido y dispositivo seguro de creación de firma- deben tenerse como tales si se ajustan a los estándares europeos, resultaría que con la mera certificación -en el sentido convencional del término- de una entidad con capacidad para expedirla, sobre tal adecuación a estándares del certificado reconocido y del dispositivo seguro de creación de

firma, quedaría acreditado de manera muy sencilla que nos hallamos ante una firma reconocida.

En este sentido, conviene reproducir el artículo 28 LFE, para constatar que todos estos extremos se hallan recogidos por el mismo. Lo relativo a estándares figura en el párrafo 1; mientras que lo atinente a organismos competentes para expedir certificados de conformidad a estándares, se halla en el párrafo 2. Veámoslo:

*Artículo 28. Reconocimiento de la conformidad con la normativa aplicable a los productos de firma electrónica.*

*1. Se presumirá que los productos de firma electrónica aludidos en el párrafo d del apartado 1 del artículo 20 y en el apartado 3 del artículo 24 son conformes con los requisitos previstos en dichos artículos si se ajustan a las normas técnicas correspondientes cuyos números de referencia hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea.*

*2. Se reconocerá eficacia a los certificados de conformidad sobre dispositivos seguros de creación de firma que hayan sido otorgados por los organismos designados para ello en cualquier Estado miembro del Espacio Económico Europeo.*

Pero por alguna razón -posiblemente vinculada al deficiente asesoramiento del legislador- en el trámite parlamentario de la LFE se emborronó una cuestión que en puridad habría de ser tan simple como lo que se acaba de exponer, puesto que el párrafo 8 del artículo 3 LFE, relativo a la prueba en juicio de estos extremos, complica una cuestión que sería sencilla al extremo, si dicho párrafo 8 no se hubiera incluido en el precepto. Tan elemental como eso.

El legislador, una vez que lo adicionó, aunque no se decidió a suprimirlo -que hubiera sido lo procedente-, sin embargo en la Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LMISI), modificó

dicho apartado y palió esta absurda situación, si bien no terminó por entero con ella.

La redacción originaria del artículo 3.8, era la siguiente:

*8. El soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio. Si se impugnare la autenticidad de la firma electrónica reconocida, con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico, se procederá a comprobar que por el prestador de servicios de certificación, que expide los certificados electrónicos, se cumplen todos los requisitos establecidos en la Ley en cuanto a la garantía de los servicios que presta en la comprobación de la eficacia de la firma electrónica, y en especial, las obligaciones de garantizar la confidencialidad del proceso así como la autenticidad, conservación e integridad de la información generada y la identidad de los firmantes. Si se impugna la autenticidad de la firma electrónica avanzada, con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico, se estará a lo establecido en el apartado 2 del artículo 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

Las comprobaciones que exigía este precepto a los órganos jurisdiccionales eran tan exhaustivas que sencillamente se rompía la equivalencia funcional jurídica entre la firma electrónica reconocida y la firma manuscrita, puesto que la equivalencia funcional, en una institución como la firma, deriva de cuestiones más procesales que sustantivas; es decir, de su contundencia y facilidad probatoria, pues cuando alguien no reconoce su firma manuscrita, una sencilla prueba pericial grafológica suele despejar todas las dudas al respecto. En consecuencia, si el legislador afirma la equivalencia funcional entre firma electrónica reconocida y firma manuscrita y, al propio tiempo, establece una prueba diabólica para la firma reconocida, destruye de facto el principio de equivalencia funcional jurídica, que -no lo olvidemos- en este supuesto es de índole esencialmente procesal.



Esta situación no es en absoluto deseable, pues como afirma el profesor Juan Igartua(1993)<sup>84</sup>, en relación con la prueba legal: *Este sistema ha merecido epítetos laudatorios porque se trataba de un método para racionalizar la valoración de la prueba al reducir -tendencialmente a cero- el peligro ínsito en el arbitrio subjetivo del Juez.*

La LMISI 56/2007, de 28 de diciembre, como antes se decía palió la cuestión al dar nueva redacción al artículo 3.8 LFE:

*8. El soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio. Si se impugnare la autenticidad de la firma electrónica reconocida con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico se procederá a comprobar que se trata de una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido, que cumple todos los requisitos y condiciones establecidos en esta Ley para este tipo de certificados, así como que la firma se ha generado mediante un dispositivo seguro de creación de firma electrónica.*

*La carga de realizar las citadas comprobaciones corresponderá a quien haya presentado el documento electrónico firmado con firma electrónica reconocida. Si dichas comprobaciones obtienen un resultado positivo, se presumirá la autenticidad de la firma electrónica reconocida con la que se haya firmado dicho documento electrónico siendo las costas, gastos y derechos que origine la comprobación exclusivamente a cargo de quien hubiese formulado la impugnación. Si, a juicio del tribunal, la impugnación hubiese sido temeraria, podrá imponerle, además, una multa de 120 a 600 euros.*

*Si se impugna la autenticidad de la firma electrónica avanzada, con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico, se estará a lo establecido en el apartado 2 del artículo 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

---

<sup>84</sup> IGARTUA SALAVERRÍA, J. (1993): *Una Interpretación Funcional de la Libre Valoración de las Pruebas Penales*. En la Revista Jueces para la Democracia nº 18. Pág. 47.

Eso *dulcifica* la prueba; pero así y todo la complejidad de la misma va a depender en muy buena medida de la voluntad del juzgador, por lo que sigue sin estar garantizada la equivalencia funcional jurídica de la firma electrónica reconocida con la firma manuscrita que, insisto, es en sustancia una cuestión de prueba procesal. Asimismo se reitera que para ello bastaría con algo tan sencillo como suprimir el punto 8º del artículo 3 LFE, con lo que no habría excusa para que no rigiera la presunción establecida en el artículo 28 LFE. De esta forma bastaría con comprobar, mediante sencillas certificaciones expedidas por las organizaciones habilitadas legalmente para ello, que dicha firma reconocida se sujeta a estándares europeos, básicamente por lo que se refiere al certificado reconocido y al dispositivo seguro de creación de firma.

#### 4.4.8.- LOS ESTÁNDARES EUROPEOS QUE PREMITEN ACREDITAR LA FIRMA RECONOCIDA.

Esta cuestión ha sido estudiada por el Profesor Emilio Suñé<sup>85</sup> en el Vol. II de su Tratado de Derecho Informático (2006). Es ocioso reiterar la importancia (artículo 28 LFE) de que los ingredientes básicos de la firma electrónica reconocida, a saber, el certificado reconocido y el dispositivo seguro de creación de firma, se sujeten a los estándares o normas técnicas publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Entre los organismos europeos de estandarización destaca, a nuestros efectos, el Comité Europeo de Normalización (CEN), que opera en esta materia a través del taller eSIGN y trabaja de forma coordinada con otros organismos relevantes a nivel global, como ISO<sup>86</sup>, ANSI<sup>87</sup> y W3C<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. y OTROS (2006): *Tratado de Derecho Informático(...)* Vol. II. Op. cit. Págs. 62 ss.

<sup>86</sup> International Organization for Standarization.

Como dice el profesor Emilio Suñé: *Algunas normas CEN -Comité Europeo de Normalización- especialmente importantes, son la CWA 14169, aplicable a los dispositivos seguros de creación de firma y la CWA 14167 aplicable a dispositivos fiables que gestionan certificados de firma electrónica. No obstante, existen otras también importantes, como las CWA 14170, 14171 y 14172, aplicables, respectivamente, al proceso y entorno de creación de firma, al proceso de verificación de firma, y a la evaluación de prestadores de servicios de certificación.*

Por lo que se refiere a quiénes pueden certificar -en el sentido usual del término-, basta con reproducir aquí los artículos 26 y 27 LFE:

**Artículo 26.** *Certificación de prestadores de servicios de certificación.*

- 1. La certificación de un prestador de servicios de certificación es el procedimiento voluntario por el que una entidad cualificada pública o privada emite una declaración a favor de un prestador de servicios de certificación, que implica un reconocimiento del cumplimiento de requisitos específicos en la prestación de los servicios que se ofrecen al público.*
- 2. La certificación de un prestador de servicios de certificación podrá ser solicitada por éste y podrá llevarse a cabo, entre otras, por entidades de certificación reconocidas por una entidad de acreditación designada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y en sus disposiciones de desarrollo.*
- 3. En los procedimientos de certificación podrán utilizarse normas técnicas u otros criterios de certificación adecuados. En caso de utilizarse normas técnicas, se emplearán preferentemente aquellas que gocen de amplio reconocimiento aprobadas por organismos de normalización europeos y, en su defecto, otras normas internacionales o españolas.*

---

<sup>87</sup> American National Standards Institute.

<sup>88</sup> World Wide Web Consortium.

*4. La certificación de un prestador de servicios de certificación no será necesaria para reconocer eficacia jurídica a una firma electrónica.*

**Artículo 27.** *Certificación de dispositivos seguros de creación de firma electrónica.*

*1. La certificación de dispositivos seguros de creación de firma electrónica es el procedimiento por el que se comprueba que un dispositivo cumple los requisitos establecidos en esta Ley para su consideración como dispositivo seguro de creación de firma.*

*2. La certificación podrá ser solicitada por los fabricantes o importadores de dispositivos de creación de firma y se llevará a cabo por las entidades de certificación reconocidas por una entidad de acreditación designada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria y en sus disposiciones de desarrollo.*

*3. En los procedimientos de certificación se utilizarán las normas técnicas cuyos números de referencia hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea y, excepcionalmente, las aprobadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología que se publicarán en la dirección de Internet de este Ministerio.*

*4. Los certificados de conformidad de los dispositivos seguros de creación de firma serán modificados o, en su caso, revocados cuando se dejen de cumplir las condiciones establecidas para su obtención.*

*Los organismos de certificación asegurarán la difusión de las decisiones de revocación de certificados de dispositivos de creación de firma.*

#### **4.5.- LOS PRINCIPALES PLANTEAMIENTOS DE E-GOVERNMENT ENFOCADOS AL CIUDADANO.**

**4.5.1.- LA LEY 30/1992 SE LIMITA A ABRIR UNA PUERTA HASTA ENTONCES INEXISTENTE.**

Como se decía al principio de este capítulo, *en alguna medida existe E-Government desde que la teleinformática irrumpe en la simplificación y mejora de las tareas administrativas*; pero una visión tan estrictamente *técnica* del E-Government, por una parte supondría remontarse a la introducción de la informática a la realización de las tareas características de la Administración Pública en España y por otra no sería propiamente definitorio del E-Government, que comienza propiamente, cuando la innovación tecnológica y particularmente teleinformática, en el seno de las Administraciones Públicas, busca decididamente una Administración más eficaz y sobre todo eficiente al servicio del ciudadano y en relación con el mismo. Ello es así porque el centro de gravedad de cualquier innovación administrativa no debe poner el acento en la propia Administración, sino sobre todo en el ciudadano al que la Administración debe servir. El auténtico *E-Government supone una mejora tecnológica que ayuda a la prestación de servicios públicos de calidad y a menor coste*. A partir de la implantación de la LAECSP, ello ha acabado redundando en una simplificación de los procedimientos administrativos, como ha sido puesto de manifiesto por Cierco (2009)<sup>89</sup>.

Desde este punto de vista, el pistoletazo de salida del E-Government propiamente dicho, se produce en España con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que mereció algunos estudios, ya en la época, como el de Encarnación Iglesias (1993)<sup>90</sup>; pero se trataba de una Ley demasiado esquemática en este concreto punto, para tener trascendencia, si no era desarrollada. El artículo artículo 45 LRJAP-PAC, dice:

---

<sup>89</sup> CIERCO SIERA, C. (2009): *Algunas Reflexiones sobre la Simplificación de los Procedimientos Administrativos a la Luz de los Avances de la Administración Electrónica*. En la Revista General de Derecho Administrativo nº 19.

<sup>90</sup> IGLESIAS FRÍAS, E. (1993): *Administración y Nuevas Tecnologías*. En la obra colectiva coordinada por DAVARA, M. A.: *VIII Encuentros sobre Informática y Derecho*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas y Aranzadi.

*1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.*

*2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.*

Ello supone -obvio es decirlo- que la Ley prevé la necesidad de incrementar la eficiencia de la Administración, a través de la incorporación de tecnologías informáticas; pero sin sujetarse a plazos concretos, ni asumir compromiso alguno con los ciudadanos acerca de la efectividad de la relación telemática de los mismos con la Administración del Estado, ni con el resto de las Administraciones Públicas. Bien es cierto que dicho precepto prefigura el criterio de la vigente LAECSP, en el sentido de que, como regla, es el ciudadano quien elige si desea relacionarse o no con la Administración por medios telemáticos, sin que -también como regla, que admite excepciones- ello pueda venirle impuesto desde la Administración, lo que sería particularmente delicado en el caso de las notificaciones que se dirigen al ciudadano.

Por lo demás, la LRJAP-PAC, regulaba asimismo los Registros de Documentos, incluidos los telemáticos, lo que es imprescindible cuando de asegurar la relación telemática entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas se trata; pero también en este caso, como señala entre otros el profesor Davara (1993)<sup>91</sup>, evitaba imponer ninguna obligatoriedad de que la Administración del Estado se adaptase a un funcionamiento telemático. De

---

<sup>91</sup> DAVARA RODRÍGUEZ, M. A. (1993): *El Documento Electrónico en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común*. En la Revista de Administración Pública (RAP) nº 131. Págs. 137 ss.

nuevo la LRJAP-PAC se limitaba a abrir las puertas. Para entender lo que se acaba de exponer, basta con ver el tenor literal de su artículo 38, complementado por la Disposición Adicional 2ª de la propia Ley:

*(Art. 38) 3. Los registros generales así como todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático.*

*El sistema garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra. Asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo.*

4 (in fine). Redactado de conformidad con la Ley 4/1999, de 13 de enero. *Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones Públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales, y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.*

D.A. 2ª *Informatización de registros.*

*La incorporación a soporte informático de los registros a que se refiere el artículo 38 de esta Ley, será efectiva en la forma y plazos que determinen el Gobierno, los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, en función del grado de desarrollo de los medios técnicos de que dispongan.*

#### 4.5.2.- EL FALLIDO REAL DECRETO 263/1996, DE 16 de FEBRERO.

La primera norma en desarrollo de los preceptos sobre E-Government, contenidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), es el referido Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, que ha estado vigente -por lo menos parcialmente-hasta el 19 de noviembre de 2009, en que entró en vigor el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, de desarrollo parcial de la LAECSP 11/2007, de 22 de junio.

El Real Decreto 263/1996, que en su momento fue objeto de un estudio de Agustín de Asís (1996)<sup>92</sup> lejos de atender a su rótulo, en el sentido de regular la utilización de las técnicas referidas por la Administración del Estado, en realidad dejó sin resolver la cuestión por la que aparentemente había sido dictado, que era precisamente implementar sistemas con validez jurídica, que hicieran posible, como regla, la relación telemática entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, singularmente la Administración del Estado, por lo que sería superfluo extenderse en mayores consideraciones acerca del mismo.

#### 4.5.3.- INICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ÁMBITO DE LA HACIENDA PÚBLICA: LA FÁBRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE.

La primera disposición realmente importante, desde un punto de vista práctico, para la efectiva implementación de sistemas de Administración

---

<sup>92</sup> ASÍS ROIG, A. E. de (1996): *Documento Electrónico en la Administración Pública*. En la obra colectiva dirigida por GALLARDO ORTIZ, M. A.: *Ámbito Jurídico de las Tecnologías de la Información*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.



Electrónica en España, es el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que asignó a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), la prestación de servicios de seguridad para las comunicaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

Es muy significativo que este papel protagonista se encomendase a un Organismo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda y no del de Administraciones Públicas, señal inequívoca de que se pretendía implementar la Administración Electrónica al servicio de las necesidades de la Hacienda Pública y no de una forma generalizada en la Administración del Estado, que sería lo coherente, si de verdad se hubiese pensado en prestar un servicio al ciudadano. No cabe engañarse a este respecto, la Hacienda Pública inició el primer proyecto coherente de Administración Electrónica en España, al servicio de sus propias necesidades; pero ello permitió desarrollar la infraestructura y el *know how* que diez años más tarde habría de llevar a la LAECSP 11/2007, a establecer para España un sistema de E-Government al servicio del ciudadano, que además se cuenta entre los más avanzados del mundo, al menos en lo que se refiere al diseño legislativo del referido sistema.

Reproduciré a continuación el artículo 81 de la conocida como Ley de Acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado, para 1998:

*1. Sin perjuicio de las competencias atribuidas en la Ley a los órganos administrativos en materia de registro de solicitudes, escritos y comunicaciones, se faculta a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) para la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para garantizar la seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en las relaciones que se produzcan entre:*

*a) Los Organos de la Administración General del Estado entre si o con los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, así como las de estos organismos entre si.*

*b) Las personas físicas y jurídicas con la Administración General del Estado (AGE) y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.*

*2. Asimismo se habilita a la FNMT a prestar, en su caso, a las Comunidades Autónomas, las entidades locales y las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas, los servicios a que se refiere el apartado anterior, en las relaciones que se produzcan a través de técnicas y medios EIT entre si, con la Administración General del Estado o con personas físicas y jurídicas; siempre que, previamente, se hayan formalizado los convenios o acuerdos procedentes.*

*3. El régimen jurídico de los acuerdos mencionados será el previsto en los artículos 38, 45 y 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en sus normas de desarrollo y en las demás leyes y disposiciones concordantes.*

*4. Los servicios a los que se refiere el número uno y, en su caso, el número dos de este artículo, se prestarán de conformidad con los requisitos técnicos que determine el Consejo Superior de Informática.*

*5. La FNMT, en colaboración con la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos y de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, procurará la máxima extensión de la prestación de los servicios señalados para facilitar a los ciudadanos las relaciones a través de técnicas y medios EIT con la Administración General del Estado y, en su caso, con las restantes Administraciones. Para dicha extensión de los servicios, se tendrán especialmente en consideración los órganos e instrumentos previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/92.*

*6. El Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda, Administraciones Públicas y Fomento, dictará, en el plazo de doce meses, las disposiciones precisas para la regulación de la prestación de servicios técnicos de seguridad en las comunicaciones de la Administración General del Estado y sus organismos públicos a través de técnicas y medios EIT. Asimismo, queda habilitado para modificar la*

*normativa reguladora de la FNMT y de la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos en lo que resulte necesario para la ejecución de lo dispuesto en los apartados uno, dos y cinco de este artículo.*

Se trata, pues de un precepto que literalmente abre las puertas a la relación telemática entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, aunque de una forma parcial, pensada inicialmente para las necesidades de la Hacienda Pública y en todo caso circunscrita a la propia Administración del Estado, pues como señala el precepto, la FNMT sólo prestará sus servicios a las demás Administraciones Públicas, si se firman los convenios procedentes. En ningún caso se prevé abrir las puertas a una relación telemática generalizada de la Administración del Estado con los ciudadanos y mucho menos todavía se dicta una legislación básica al efecto, aplicable a todas las Administraciones Públicas, como sería constitucionalmente posible, en base al artículo 149.1.18 CE, que habilita al Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

Por lo que se refiere a la extensión de los servicios de la FNMT a los ciudadanos, inicialmente se pensó en hacerlo a través de las oficinas de correos; posibilidad que nunca llegó a implementarse realmente y que ha acabado siendo sustituida por la generalización de la difusión del DNIe, cuya entidad prestadora de servicios de certificación depende del Ministerio del Interior.

Posteriormente la Directiva 1999/93/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, dispuso en su artículo 3.7 - recordémoslo- que en el ámbito público no se podía discriminar a los prestadores privados de servicios de certificación, por lo que el monopolio que atribuía el artículo 81 de la Ley de Acompañamiento a la de Presupuestos para

1998 a la FNMT, en el ámbito de la Administración del Estado, incluidas las relaciones de la Administración con los ciudadanos, no se ajustaría a la nueva legalidad comunitaria. A tal efecto, procede reproducir el artículo 3.7 de la Directiva 1999/93, que dice:

*7. Los Estados miembros podrán supeditar el uso de la firma electrónica en el sector público a posibles prescripciones adicionales. Tales prescripciones serán objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias, y sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate. Estas prescripciones no deberán obstaculizar los servicios transfronterizos al ciudadano.*

A resultas de lo anterior, la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y en el Orden Social, conocida como Ley de Acompañamiento a la ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, adicionó los siguientes párrafos al artículo 81 de la Ley homónima, para 1998:

*7. Se faculta a la Fábrica nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, con la colaboración de la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos, a prestar los servicios técnicos, administrativos y de seguridad regulados en este artículo cuando fueren solicitados tanto por los órganos jurisdiccionales, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley Orgánica 6/1986, de 1 de julio, del Poder Judicial, y sus normas de desarrollo, como por las partes y demás intervinientes en el proceso, de acuerdo con las reglas generales de postulación, en relación con los actos de comunicación procesal que, de acuerdo con las leyes procesales, puedan practicarse a través de técnicas y medios electrónicos, telemáticos e informáticos.*

*8. Los servicios contemplados en este artículo podrán prestarse por cualesquiera otros proveedores de servicios de certificación electrónica distintos de la Fábrica nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda y de la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos, en condiciones no discriminatorias respecto a las establecidas en la normativa aplicable a los mismos. Hasta tanto se lleve a cabo el desarrollo normativo del Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre Firma Electrónica, dichos proveedores de servicios de*

*certificación podrán acogerse a lo dispuesto en la normativa establecida para la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, en aquellos aspectos técnicos, informáticos y de seguridad, que les sean de aplicación.*

El primero de tales párrafos, el 7, aunque no afecta directamente al objeto de este trabajo, abría otra puerta, nada menos que la aplicación del E-Government al ámbito del Poder Judicial y, por lo tanto, del proceso, en cuanto objeto del Derecho Procesal. El párrafo 8, en aplicación de la Directiva de Firma Electrónica, rompe el monopolio establecido dos años antes, en cuanto a la prestación de servicios de certificación en el ámbito de la Administración del Estado, a favor de la FNMT, lo que recibió el oportuno desarrollo normativo, mediante el Real Decreto 1317/2001, de 30 de noviembre, que regulaba la prestación de servicios de seguridad por la referida FNMT y se aplicó asimismo a los demás prestadores de servicios de certificación, que actuasen en relación con la Administración del Estado.

#### 4.5.4.- EL GRUPO NORMATIVO DE LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO 24/2001.

Como ha podido observarse, es frecuente que antes de la vigente LAECSP 11/2007, la normativa reguladora de la Administración Electrónica en España tuviese una génesis no sistemática, como lo demuestra la frecuencia con que las más importantes innovaciones regulativas a nivel legal, vinieran de la mano de “leyes de acompañamiento” a la anual de PGE. Este es también el caso de la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y en el Orden Social, cuyo artículo 68 modificó la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC) en lo que se refiere a registros de documentos:

*Se podrán crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por*

*medios telemáticos, con sujeción a los requisitos establecidos en el apartado 3 de este artículo. Los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste, así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma.*

*Los registros telemáticos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas. A efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente.*

Tal disposición parecía estar destinada a evitar que a partir del artículo 20 de la propia LRJAP-PAC, un ciudadano pudiera iniciar cualquier procedimiento administrativo por vía telemática, con el sencillo recurso de remitir telemáticamente su escrito a alguno de los organismos administrativos (como la propia AEAT) especialmente habilitados para recibirlos. No en vano dicho artículo establece que cuando un órgano administrativo no se estime competente para entender de un determinado asunto, deberá remitir las actuaciones al órgano de la misma Administración Pública que considere competente. El artículo 20 LRJAP-PAC era la puerta de entrada, por vía electrónica, de cualquier procedimiento administrativo, que el ciudadano podría hacer efectivo a través del sencillo procedimiento de dirigir sus escritos, por vía telemática, a cualquier registro electrónico de la Administración General del Estado, de forma que con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 24/2001, se eliminaba dicha posibilidad.

Esta visión del procedimiento administrativo telemático como excepción -y no como regla-, quedaba lamentablemente confirmada con el desarrollo reglamentario de la precitada Ley 24/2001, que se llevó a cabo a través del Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, desarrollado, a su vez, por la Orden del Ministerio de Presidencia 1551/2003, de 10 de junio, que regula

los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de certificados por los ciudadanos. En estas normas se preveía asimismo que los distintos procedimientos administrativos se abrirían a la tramitación telemática, sólo en los concretos supuestos en que así se estableciese, por Orden Ministerial.

Tal era el panorama que iba a cambiar radicalmente, con la auténtica transmutación de principio que supuso, cuatro años más tarde, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

#### 4.5.5.- LOS CAMBIOS PRODUCIDOS ENTRE 2005 y 2007.

Entre 2005 y 2007 no se produjeron tanto cambios normativos, como a nivel de planificación de una nueva Administración<sup>93</sup>, que culminaron con la aprobación de una norma ambiciosa, la LAECSP de 2007, que por fin iniciaba una nueva era de E-Government en España, a la altura de lo que los actuales tiempos demandan.

En 2005, el Plan INGENIO, denominado *Compromiso Ingenio 2010*, puso en marcha medidas plurianuales, destinadas a acortar la brecha tecnológica con los países más avanzados, también en el ámbito del E-Government, a través del Ministerio de Industria y sobre todo del Ministerio de Administraciones Públicas.

El Plan INGENIO se desglosaba en tres programas, dos de ellos, *Cenit* y *Consolider*, se destinaban fundamentalmente a la investigación, mientras que el tercer programa, denominado Plan AVANZA, tenía como objetivo

---

<sup>93</sup> Tales cambios están muy bien descritos por Galván, J. y García, P. (2007). Op. Cit. Págs. 45 ss.

lograr la plena convergencia con la Unión europea en el ámbito de la sociedad de la información. Una de las cuatro líneas estratégicas del Plan AVANZA estaba destinada al impulso de la Administración Electrónica. Los objetivos fueron los siguientes:

- Garantizar el derecho de ciudadanos y empresas a relacionarse telemáticamente con los poderes públicos, con horizonte 2010 y con la ambición de abarcar a todos los servicios administrativos.
- Cubrir completamente la demanda de servicios on line.
- Establecer canales adecuados para universalizar la prestación telemática de tales servicios.
- Modernizar las Administraciones Públicas españolas, sobre todo en términos de eficacia y eficiencia, buscando tanto la calidad de los servicios y satisfacción de los usuarios, como la reducción de costes, así como la integración interdepartamental y simplificación administrativa.
- Potenciar la cooperación entre Administraciones Públicas.

Asimismo se definieron las competencias, de forma que el liderazgo del proceso correspondería al Ministerio de Administraciones Públicas, con el apoyo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que no en vano era el que debía dirigir las políticas de impulso de la sociedad de la información.

En el marco del Plan AVANZA, se desarrollaron 12 importantes medidas, entre las que se destacan -dado su carácter trascendental como preludio de la radical reforma que supondría la Ley 11/2007- la creación del sistema 060, de atención al ciudadano y todo lo relativo a accesibilidad. En



general las actividades en el área denominada Servicios Públicos Digitales, se pueden agrupar en las siguientes rúbricas:

- Tecnologías y herramientas de Administración Electrónica.
- Servicios telemáticos.
- Equipamiento.
- Apoyo a las Entidades Locales.
- Difusión y Formación.

Otro importante Plan, previo a la LAECSP es el Plan MODERNIZA (2006-2008), que tiene su origen en el Plan CONECTA de 2005, desarrollado por el Consejo Superior de Informática. En él se configuran cuatro meta-proyectos, que luego se integrarían en el Plan MODERNIZA, junto con el Plan Departamental MAP en Red. Tales meta-proyectos son Certifica, DNIE, Ciudadano.es y Simplifica.

El Plan MODERNIZA se propuso eliminar más de veinte millones de documentos en papel, e incorporar a Internet ochocientos nuevos formularios administrativos, así como cien nuevos servicios digitales, a los que se accedería mediante el DNIE. A ello se añadiría la simplificación de más de trescientos trámites, así como la creación de foros de debate y participación ciudadana. Para ello se establecen dieciséis medidas, agrupadas en tres ámbitos:

- Mejora de la organización administrativa. Lo que supone la reforma de la Administración Periférica y la creación del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos.

- Mejora de la Función Pública. De la que es pieza fundamental la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Mejora de la relación con los ciudadanos. Donde se agrupan la mayor parte de las medidas, de las que la más significativa es la previsión de una nueva Ley de E-Government -la que luego sería la LAECSP-.

En el proceso de génesis de la LAECSP, descrito entre otros por Lancho y Santo (2007)<sup>94</sup> o por Carlos Barriuso (2007)<sup>95</sup>, destaca el Acuerdo de Colaboración firmado el 22 de marzo de 2006, por los Ministros de Administraciones Públicas y de Industria, Turismo y Comercio, para el desarrollo de la Administración Electrónica y la coordinación del cumplimiento de los Planes AVANZA y MODERNIZA en el ámbito del E-Government. El acuerdo estaba dotado con veinte millones de euros, e incorporaba importantes proyectos técnicos, que servirían para generar las más relevantes aplicaciones de Informática Jurídica e infraestructuras de E-Government, que son el pie del indispensable soporte organizativo en el que debe apoyarse necesariamente el otro pie del Derecho de la Informática, que vendría dado por la Ley de Administración Electrónica (LAECSP). De hecho en el E-Government se hace patente el nexo de unión, auténtico vínculo cordial, entre la Informática Jurídica y el Derecho de la Informática, que, por ello, se agrupan en la rúbrica más general del Derecho Informático o Jurismática. Sin aplicaciones de E-Government (Informática Jurídica), no tendría sentido una Ley de Administración Electrónica (Derecho de la Informática) y viceversa. De ahí la importancia de los contenidos del Acuerdo de Colaboración referido, que afectaban a redes de comunicaciones,

---

<sup>94</sup> LANCHO, J. M. y SANTO, R. (2007): *Comentarios al Proyecto de Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas*. En la Revista de Derecho VLex nº 48.

<sup>95</sup> BARRIUSO RUIZ, C. (2007): *Administración Electrónica*. Madrid: Dykinson.

interoperabilidad -incluida la definición de estándares- y definición de flujos de datos. No se insiste en las medidas concretas, para evitar el carácter reiterativo, aunque hay cuestiones que no se pueden pasar por alto, como el desarrollo de servicios vinculados al DNLe y la plataforma de validación de firma electrónica de la Administración del Estado, que luego se denominaría @firma, a los efectos de respetar la pluralidad en la prestación de servicios de certificación, exigida por la Directiva de Firma Electrónica 1999/93.

Ya para finalizar, destaco la relevancia, asimismo puesta de manifiesto por Galván y García (2007), del documento denominado “*Principios de una Ley de Administración Electrónica*”, en el que se recogen los siguientes objetivos de la futura LAECSP:

- Creación de una Administración Electrónica moderna y accesible para el ciudadano. A partir del reconocimiento del derecho ciudadano a la relación telemática con las Administraciones Públicas, la creación de un punto de acceso único, para cada Administración Pública, que permitiera realizar todos los trámites - incluidos pagos- y acceder a toda la información relevante, así como la prestación de servicios telemáticos multicanal.
- Derecho ciudadano a conocer por medios electrónicos, el estado de tramitación de su expediente.
- Principio de proporcionalidad entre el tipo de autenticación y el servicio demandado. No todos los servicios deben exigir firma electrónica avanzada o reconocida.
- Protección de datos personales. Con arreglo al grupo normativo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

- Los documentos están vinculados a expedientes concretos, sin que sean de libre acceso por las demás Administraciones Públicas, salvo en lo relativo al principio de ventanilla única, en base a la solicitud del interesado.
- Neutralidad tecnológica. O lo que es lo mismo, que las previsiones legales no impongan la preferencia por determinadas tecnologías.
- Cumplimiento de los compromisos adoptados en el marco de la UE, sobre E-Government.

#### **4.6.- EL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD ELECTRÓNICO<sup>96</sup> (DNIE).**

##### **4.6.1.- ORIGEN DEL DNI ELECTRÓNICO EN LA LEY DE FIRMA ELECTRÓNICA.**

El DNI Electrónico (en adelante DNIE) es fundamental para la relación telemática de los ciudadanos con la Administración, aparte de que -al menos sobre el papel- abre inmensas posibilidades, en cuanto a su empleo en las transacciones *inter privados* que requieran de firma electrónica avanzada o reconocida. El DNIE es un proyecto que no deriva de la LAECSP, sino de la anterior Ley de Firma Electrónica (LFE). Puesto que ya está muy avanzada su implantación, casi todo el mundo es consciente de que se trata de un DNI de tamaño tarjeta, que incorpora un chip, a fin de agregarle instrumentos de firma electrónica avanzada.

---

<sup>96</sup> Gran parte de la información que aquí se relaciona, procede, como no podría ser de otra manera, de la exhaustiva página web del propio DNIE:

El soporte del DNI digital, es una tarjeta de policarbonato, de dimensiones idénticas al DNI actual. En el anverso de la tarjeta se insertará un chip con información digital, que incluye:

- Un certificado electrónico para autenticar la personalidad del ciudadano.
- Un certificado para firmar electrónicamente, con la misma validez jurídica que la firma manuscrita.
- Claves para su utilización.
- La fórmula de la huella digital en formato a su vez digital.
- La fotografía digitalizada.
- La imagen digitalizada de la firma manuscrita.
- Los datos impresos en la tarjeta.

En consecuencia, el DNIE puede usarse indistintamente como DNI convencional o electrónico. Desde el punto de vista de la expedición, mejora notablemente la gestión de los carnés, con simplificación de trámites. Tras la entrega de la documentación necesaria en las Oficinas de Expedición de la Dirección General de la Policía, el ciudadano recibe de forma inmediata el DNIE, debido a que la digitalización de todos los datos personales y la grabación de la información en el chip se realizan *in situ*. El ciudadano, si así lo desea, puede activar el certificado de firma electrónica en las propias oficinas de expedición.

La Ley 59/2003, de Firma Electrónica, regula el DNIE, en el capítulo III de su Título II, artículos 15 y 16, así como en su disposición adicional sexta:

***Artículo 15. Documento nacional de identidad electrónico.***

*1. El documento nacional de identidad electrónico es el documento nacional de identidad que acredita electrónicamente la identidad personal de su titular y permite la firma electrónica de documentos.*

*2. Todas la personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, reconocerán la eficacia del documento nacional de identidad electrónico para acreditar la identidad y los demás datos personales del titular que consten en el mismo, y para acreditar la identidad del firmante y la integridad de los documentos firmados con los dispositivos de firma electrónica en él incluidos.*

***Artículo 16. Requisitos y características del documento nacional de identidad electrónico.***

*1. Los órganos competentes del Ministerio del Interior para la expedición del documento nacional de identidad electrónico cumplirán las obligaciones que la presente Ley impone a los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos con excepción de la relativa a la constitución de la garantía a la que se refiere el apartado 2 del artículo 20.*

*2. La Administración General del Estado empleará, en la medida de lo posible, sistemas que garanticen la compatibilidad de los instrumentos de firma electrónica incluidos en el documento nacional de identidad electrónico con los distintos dispositivos y productos de firma electrónica.*

***Disposición Adicional Sexta. Régimen jurídico del documento nacional de identidad electrónico.***

*1. Sin perjuicio de la aplicación de la normativa vigente en materia del documento nacional de identidad en todo aquello que se adecue a sus características particulares, el documento nacional de identidad electrónico se regirá por su normativa específica.*

*2. El Ministerio de Ciencia y Tecnología podrá dirigirse al Ministerio del Interior para que por parte de éste se adopten las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que le incumban como prestador de servicios de certificación en relación con el documento nacional de identidad electrónico.*

Todo lo relativo al DNLe es competencia del Ministerio del Interior, si bien, puesto que en lo relativo a la certificación electrónica en el ámbito de la Administración del Estado, preexistía la Fábrica Nacional de Moneda y

Timbre (FNMT), se ha encargado a la misma que se ocupe de fabricar los correspondientes soportes físicos -tarjetas chip-, en el marco de una competencia general sobre el DNLe, incluida PKI (Public Key Infrastructure), que como antes se decía, corresponde al Ministerio del Interior.

Como ha señalado Emilio Suñé<sup>97</sup>, lo importante del DNLe no es tanto su regulación concreta, como su existencia misma que, insisto, está destinada a *normalizar* la firma digital en la sociedad civil, con los beneficios inducidos que esto debiera generar para el desarrollo tecnológico y económico de España. La cuestión es que el DNLe no se ha previsto para ello, con lo que resulta inusitadamente complicado firmar con el mismo un correo electrónico ordinario, por ejemplo, y no se da suficiente soporte al ciudadano para utilizarlo, por mucho que teóricamente se haya establecido una dirección de correo-E al efecto, e incluso un número de teléfono.

Por lo que se refiere a la implantación del DNLe, el Consejo de Ministros, con fecha 13 de febrero de 2004, aprobó un Acuerdo por el que se puso en marcha el referido DNI. Dicho Acuerdo contemplaba que la expedición del mismo comenzase en 2004 y que los seis millones de documentos nacionales de identidad que se renueven a partir de 2007, sean todos digitales, lo que se cumplió con un cierto retraso; pero se cumplió, por lo que al día de hoy se puede afirmar que la implantación del DNLe es un asunto que, en España, está prácticamente concluido.

El referido Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2004 -hoy con un valor que afortunadamente ya se sitúa en el plano de lo *histórico* - se aprobó a propuesta de los Ministerios del Interior y de Ciencia y Tecnología y dio cumplimiento a la primera medida del Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica, enmarcada en el Programa *administración.es*, del Plan de Actuaciones para el desarrollo de la Sociedad

---

<sup>97</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2006). *La Firma...* Op. cit. Págs. 90 ss.

de la Información en España *España.es*, aprobado el 11 de julio de 2003, por el Consejo de Ministros.

La última información disponible sobre el DNI digital, al cierre de la edición, figura en la página web que ya se citó al pie: [www.dnielectronico.es](http://www.dnielectronico.es) y ha sido elaborada por la Comisión Técnica de Apoyo a la Implantación del DNLe.

#### 4.6.2.- EL REAL DECRETO 1553/2005, DE 23 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA EXPEDICIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD Y SUS CERTIFICADOS DE FIRMA ELECTRÓNICA.

El Real Decreto 1553/2005, que ha sido modificado por el Real Decreto 1586/2009, de 16 de octubre, inserta, como es natural, al DNLe, no sólo en el grupo normativo de la LFE, sino también en los grupos normativos de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, 1/1992, de 21 de febrero y de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; aunque el presente estudio se ceñirá, sobre todo, a los aspectos del DNLe que resulten de mayor relevancia para la Administración Electrónica.

En el artículo 1.5 del Real Decreto 1553/2005, se establece claramente que *la firma electrónica realizada a través del Documento Nacional de Identidad tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel*; por lo que se ratifica a las claras que se trata de *firma reconocida* y evita los problemas probatorios a los que se hizo referencia al estudiar la LFE.

Dentro del Ministerio del Interior, toda la competencia relativa al DNI, incluido el Electrónico, se otorga a la Dirección General de la Policía.



Por lo que se refiere al período de validez del DNI, se separan los plazos relativos al DNI físico, de los correspondientes al DNIE. Los del DNI físico es sobradamente conocido que dependen en esencia de la edad de la persona y pueden oscilar entre 5 años o ser permanentes, salvo supuestos excepcionales; mientras que la validez de los certificados electrónicos incorporados al mismo, es completamente independiente de todo lo anterior y se regula en el artículo 12 del referido Real Decreto 1553/2005, que establece un periodo de validez de 30 meses para los referidos certificados, en cualquier caso. Todo ello sin perjuicio de que se renueve el certificado, siempre con presencia física del titular del DNIE.

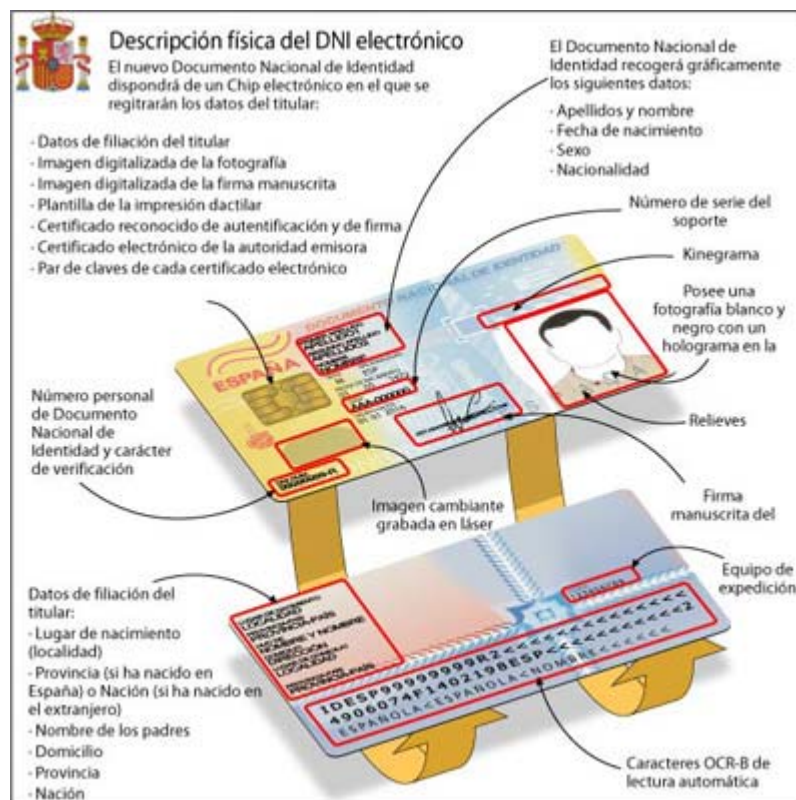
Como señala el artículo 12.3 del referido Reglamento, *la pérdida de validez del Documento Nacional de Identidad llevará aparejada la pérdida de validez de los certificados reconocidos incorporados al mismo. La renovación del Documento Nacional de Identidad o la expedición de duplicados del mismo implicará, a su vez, la expedición de nuevos certificados electrónicos.*

Por lo demás, el Ministerio del Interior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 LFE, se compromete a formular una *Declaración de Prácticas y Políticas de Certificación* (artículo 13), que efectivamente está publicada en la web oficial [www.dnielectronico.es](http://www.dnielectronico.es)

En lo que sigue, se dará, en sustancia, información resumida de lo que figura en la página web del DNIE. Para ello me centraré en los aspectos más relevantes para hacerse una idea cabal acerca del mismo y me atenderé a menudo a la literalidad de dicha información, por ser suficientemente sintética y bien elaborada.

#### 4.6.3.- DESCRIPCIÓN DEL DNIE.

El DNI electrónico es una tarjeta de policarbonato, la cual incorpora un chip con información digital y tiene unas dimensiones idénticas a las del DNI tradicional. Tiene el mismo tamaño que las tarjetas de crédito comúnmente utilizadas.



En el anverso de la tarjeta se encuentran los siguientes elementos:

- En el cuerpo central:

Datos clásicos del DNI, que sería ocioso reproducir, por sobradamente conocidos.

- En el espacio destinado a la impresión de imagen láser cambiante (CLI):
  - La fecha de expedición en formato DDMMAA

- La primera consonante del primer apellido + primera consonante del segundo apellido + primera consonante del nombre (del primer nombre en caso de ser compuesto)
- Chip criptográfico , que contiene la siguiente información en formato digital:
  - Un certificado electrónico para autenticar la personalidad del ciudadano
  - Un certificado electrónico para firmar electrónicamente, con la misma validez jurídica que la firma manuscrita
  - Certificado de la Autoridad de Certificación emisora
  - Claves para su utilización
  - La plantilla biométrica de la impresión dactilar
  - La fotografía digitalizada del ciudadano
  - La imagen digitalizada de la firma manuscrita
  - Datos de la filiación del ciudadano, correspondientes con el contenido personalizado en la tarjeta.
- Elementos de seguridad del documento, para impedir su falsificación:
  - Medidas de seguridad físicas:
    - Visibles a simple vista (tintas ópticamente variables, relieves, fondos de seguridad)
    - Verificables mediante medios ópticos y electrónicos (tintas visibles con luz ultravioleta, microescrituras)

- Medidas de seguridad digitales:
  - Encriptación de los datos del chip
  - Acceso a la funcionalidad del DNI electrónico mediante clave personal de acceso (PIN)
  - Las claves nunca abandonan el chip
  - La Autoridad de Certificación es el la Dirección General de la Policía

El reverso de la tarjeta contiene los siguientes elementos:

- Información impresa (y visible) sobre la identidad del ciudadano, en la parte superior.
- Información impresa OCR-B para lectura mecanizada sobre la identidad del ciudadano, según normativa OACI para documentos de viaje.

#### 4.6.4.- DECLARACIÓN DE PRÁCTICAS Y POLÍTICAS DE CERTIFICACIÓN (DPC) DEL DNLe.

##### 4.6.4.1.- **Introducción a la DPC del DNLe.**

Dicha Declaración está publicada en el BOE del día 16 de marzo de 2006, como Orden INT/738/2006, de 13 de marzo, por la que se aprueba la Declaración de Prácticas y Políticas de Certificación del Ministerio del Interior y puede encontrarse en la página web del DNLe [www.dnielectronico.es](http://www.dnielectronico.es).

La Declaración de Políticas y Prácticas de Certificación del DNLe consiste en un extenso documento de 114 páginas, del que aquí me limitaré a extraer -casi siempre de forma literal- lo más relevante, para entender esta importante iniciativa de la Administración Española, tanto en relación con la Administración Electrónica, como para el impulso del comercio electrónico y de la propia sociedad de la información en España, por mas que algunos tratadistas, como Apol.lonia Martínez Nadal<sup>98</sup> (2009) o Isaac Martín Delgado<sup>99</sup> (2010) hayan expresado sus dudas -a mi juicio infundadas- sobre la compatibilidad de los usos privados del DNLe con el principio de libre competencia en la actividad de prestación de servicios de certificación, establecida por el Derecho de la Unión Europea. Digo que estas dudas son infundadas, por cuanto que no tendría ningún sentido que un Estado dotase de servicios de identidad digital a sus ciudadanos, con restricciones artificiales, en virtud de un principio de libre competencia mal entendido, sobre todo cuando, el negocio de la prestación de servicios de certificación, no se halla tanto en la expedición misma de certificados -contra lo que muchos falsamente suponen-, sino en la prestación de servicios de valor añadido, vinculados a la certificación digital<sup>100</sup>.

La DPC incluye todas las actividades encaminadas a la gestión de los certificados electrónicos en su ciclo de vida, y sirve de guía de la relación entre DNLe y sus usuarios. En consecuencia, todas las partes involucradas tienen la obligación de conocer la DPC y ajustar su actividad a lo dispuesto en la misma. Asimismo la DCP rige el funcionamiento y operaciones de la

---

<sup>98</sup> MARTÍNEZ NADAL, A. (2009): *Comentarios a la Ley 59/2003 de Firma Electrónica* (2ª ed). Navarra: Thomson Civitas.

<sup>99</sup> MARTÍN DELGADO, I. (2010): *Identificación y Autenticación de los Ciudadanos*. En la obra colectiva coordinada por GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.: *La Ley de Administración Electrónica. Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. 3ª ed. Madrid: Thomson Aranzadi. Págs. 489 ss.

<sup>100</sup> CRUZ RIVERO, D. (2006): *El DNI Electrónico y el Mercado de las Entidades de Certificación*. En la Revista de Contratación Electrónica nº 69.

Infraestructura de Clave Pública de los Certificados de identidad pública y firma electrónica del DNLe). La DPC recoge también las Políticas de Certificación que la Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior) emplea en la gestión de certificados.

La DPC se aplica a todos los intervinientes relacionados con la jerarquía del DNI Electrónico, incluyendo Autoridades de Certificación (AC), Autoridades de Registro<sup>101</sup>, Ciudadanos y Terceros Aceptantes, entre otros; y se estructuró conforme a lo dispuesto por el grupo de trabajo PKIX del IETF (Internet Engineering Task Force), en su documento de referencia RFC 3647 (aprobado en Noviembre de 2003) “Internet X.509 Public Key Infrastructure Certificate Policy and Certification Practices Framework”. Se incluyó un capítulo adicional dedicado a la protección de datos de carácter personal para dar cumplimiento a la normativa española en la materia.

En la DCP se ha tenido en cuenta también los estándares europeos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Estándar ETSI TS 101 456: Policy Requirements for certification authorities issuing qualified certificates.
- ETSI TS 101 862: Qualified Certificate Profile.
- ETSI TS 102 042: Policy Requirements for certification authorities issuing public key certificates.

Los Certificados de Identidad Pública serán emitidos como Certificados Electrónicos Reconocidos.

---

<sup>101</sup> En este caso, el empleo de los conceptos *Autoridad de Certificación* y *Autoridad de registro*, que por una mala traducción del inglés, se aplicó inicialmente a todos los prestadores de este tipo de servicios, sí se utiliza en sentido adecuado, puesto que en el caso del DNLe, nos encontramos ante Autoridades (públicas) propiamente dichas, mientras que en inglés, el concepto *authority* no reviste necesariamente la misma connotación pública que tiene en español.

Los certificados cumplen los estándares en materia de certificados reconocidos, en concreto:

- ETSI TS 101 862: Qualified Certificate Profile.
- RFC 3739 Internet X.509 Public Key Infrastructure: Qualified Certificates Profile.

#### **4.6.4.2.- Sujetos que intervienen en las relaciones jurídicas.**

##### **4.6.4.2.1.- Autoridad de Aprobación de Políticas.**

La Autoridad de Aprobación de Políticas (AAP) creada dentro de la Dirección General de la Policía como comité ejecutivo de la Infraestructura de Clave Pública (PKI), bajo la autoridad del Ministro del Interior tiene atribuida la función de elaboración y propuesta de aprobación de la DPC, así como de sus modificaciones.

##### **4.6.4.2.2.- Autoridad de Certificación.**

La Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior) actúa como Autoridad de Certificación (AC), relacionando dos pares de claves con un ciudadano concreto a través de la emisión de sendos Certificados, de conformidad con los términos de esta DPC.

Existen también Autoridades de Certificación subordinadas de “AC Raíz”. Su función es la emisión de certificados para los titulares de DNIE.

##### **4.6.4.2.3.- Autoridad de Registro.**

La/s Autoridad/es de Registro está/n constituida/s por todas las oficinas de expedición del Documento Nacional de Identidad, y tienen por misión realizar las funciones de asistencia a la Autoridad de Certificación en los procedimientos y trámites relacionados con los ciudadanos para su identificación, registro y autenticación y de esta forma garantizar la asignación de las claves al solicitante. La situación geográfica serán las Oficinas de Documentación de la Dirección General de la Policía y las instalaciones habilitadas para los equipos móviles, en aquellos lugares donde no existe Comisaría de Policía, así como otros lugares que a tal efecto determine el Órgano encargado de la expedición y gestión del DNIE.

#### **4.6.4.2.4.- Autoridad de Validación.**

La/s Autoridad/es de Validación (AV) tienen como función la comprobación del estado de los certificados emitidos por DNIE, mediante el protocolo Online Certificate Status Protocol (OCSP), que determina el estado actual de un certificado electrónico a solicitud de un Tercero Aceptante sin requerir el acceso a listas de certificados revocados por éstas.

El escenario inicial de segmentación de Autoridades de Validación, es el siguiente:

- Ministerio de Administraciones Públicas, que prestaría los servicios de validación al conjunto de las Administraciones Públicas.
- Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda, que prestaría sus servicios de validación con carácter universal: ciudadanos, empresas y Administraciones Públicas.



#### **4.6.4.2.5.- Ciudadano.**

A los efectos de la DPC, se entiende como ciudadano a toda persona física con nacionalidad española que en nombre propio, y previa identificación, solicita la expedición o renovación de un Documento Nacional de Identidad ante un funcionario de la Dirección General de la Policía habilitado para esta práctica.

#### **4.6.4.2.6.- Usuario suscriptor o titular del DNLe.**

Se entiende por usuario de los certificados al ciudadano español, mayor de edad y con plena capacidad de obrar, que voluntariamente confía y hace uso de los certificados contenidos en su Documento Nacional de Identidad y emitidos por la Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior), de los cuales es titular.

A todo usuario que decida voluntariamente confiar y hacer uso de alguno de sus certificados le será de aplicación la DPC del DNLe.

#### **4.6.4.2.7.-Terceros aceptantes.**

Los Terceros Aceptantes son las personas o entidades diferentes del titular que deciden aceptar y confiar en un certificado emitido por DNLe. Tal y como recoge la Ley de Firma electrónica: ***Todas la personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, reconocerán la eficacia del documento nacional de identidad electrónico para acreditar la identidad y los demás datos personales del titular que consten en el mismo, y para acreditar la***

*identidad del firmante y la integridad de los documentos firmados con los dispositivos de firma electrónica en él incluidos.*

Se entiende como prestador de servicios telemáticos a toda persona física o jurídica que ofrece al ciudadano la posibilidad de realizar transacciones telemáticas utilizando el DNLe.

#### **4.6.4.3.- Fiabilidad de la firma electrónica del DNLe, en el tiempo.**

Para garantizar la fiabilidad de una firma electrónica a lo largo del tiempo, ésta deberá ser complementada con la información del estado del certificado asociado, en el momento en que la misma se produjo y/o información no repudiable, incorporando un sello de tiempo, así como los certificados que conforman la cadena de confianza.

Lo relativo a información no repudiable implica que si queremos tener una firma electrónica que pueda ser validada a lo largo del tiempo, la misma, al generarse, ha de incluir evidencias de su validez para que no pueda ser repudiada. Para este tipo de firmas habrá de existir un servicio que mantenga dichas evidencias y será necesario solicitar la actualización de las firmas antes de que las claves y el material criptográfico asociado sean vulnerables.

La generación de una firma longeva debe incluir los siguientes elementos:

*Sello de tiempo:* Se ha de incluir en la firma un sello de tiempo emitido por una Tercera Parte de Confianza, TSA (Autoridad de Sellado de Tiempo). El sello de tiempo asegura que tanto los datos originales del documento como la información del estado de los certificados, se generaron antes de una

determinada fecha. El formato del sello de tiempo debe seguir el estándar definido en la RFC3161.

*Información de revocación:* La firma ha de incluir un elemento que asegura que el certificado de firma es válido. Este elemento será generado una Tercera Parte de Confianza, en este caso por una de las Autoridades de Validación del DNI.

Es necesario que con posterioridad las firmas puedan renovarse (refirmado) y actualizar los elementos de confianza (sellos de tiempo) para dotar a las firmas electrónicas de validez a lo largo del tiempo, logrando garantizar su fiabilidad.

#### **4.6.4.4.- Sello de tiempo.**

La Orden de Presidencia PRE/1551/2003 estableció en su apartado séptimo: *La sincronización de la fecha y la hora de los servicios de registro telemático y de notificación telemática se realizará con el Real Instituto y Observatorio de la Armada, de conformidad con lo previsto sobre la hora legal en el Real Decreto 1308/1992 (...)*.

El Real Instituto y Observatorio de la Armada de San Fernando, a través de la Sección de Hora, tiene como misión principal el mantenimiento de la unidad básica de Tiempo, declarado a efectos legales como Patrón Nacional de dicha unidad, así como el mantenimiento y difusión oficial de la escala de *Tiempo Universal Coordinado*, considerada a todos los efectos como la base de la hora legal en todo el territorio nacional, según el Real Decreto 1308/1992, de 23 de octubre.

Todos los sistemas que constituyen la infraestructura de clave pública del DNLe estarán sincronizados en fecha y hora, utilizando como fuente segura de tiempos la proporcionada por el Real Instituto y Observatorio de la Armada.

#### **4.6.4.5.- La clave privada.**

##### **4.6.4.5.1.- Renovación de la clave privada.**

A la extinción de la vigencia de los certificados electrónicos (o treinta días antes de dicha extinción), sin que medie la extinción de la vigencia del soporte (tarjeta), podrá solicitarse la expedición de nuevos certificados reconocidos, manteniendo la misma tarjeta del Documento Nacional de Identidad. Para la solicitud de un nuevo certificado también deberá mediar la presencia física del titular en una Oficina de expedición. El ciudadano, haciendo uso de los Puntos de Actualización del DNLe habilitados en dichas oficinas y previa autenticación mediante la tarjeta y las plantillas biométricas (impresiones dactilares) capturadas durante la expedición de la Tarjeta, podrá desencadenar de forma autónoma -sin necesidad de atención de terceros- el proceso de renovación de sus certificados. Si no fuere posible obtener la impresión dactilar de alguno de los dedos, el ciudadano deberá solicitar la renovación en un puesto de expedición atendido por un funcionario.

En el caso que hayan transcurrido más de 5 años desde la identificación inicial del ciudadano (es el caso de la segunda renovación de los certificados en soportes de 10 o más años), en cumplimiento del artículo 13 de la Ley de Firma Electrónica, se exige que *la identificación de la persona física que solicite un certificado reconocido exigirá su personación ante los encargados de verificarla*. Por ello, la renovación a través de los Puntos de Actualización

del DNLe, requerirá la personación previa del ciudadano ante un funcionario de la Oficina de Expedición, a los efectos del mencionado artículo.

A consecuencia de todo lo anterior, no se habilita ningún procedimiento de solicitud telemática de la renovación de los certificados siendo necesaria siempre la presencia física del titular en una Oficina de Tramitación.

Renovación por caducidad de los certificados sin que medie un cambio de soporte. Esta solicitud podrá realizarse desde los Puntos de Actualización del DNLe habilitados en las Oficinas de expedición del DNLe, en un periodo de tiempo que abarca desde treinta días antes de la fecha de caducidad hasta cualquier instante posterior a dicha fecha, siempre que el soporte físico (la tarjeta DNLe) no esté dentro del periodo habilitado para solicitar su renovación.

La DGP como Órgano que tiene atribuidas las competencias del DNLe se reserva el derecho de denegar la solicitud de renovación de los certificados de Identidad Pública (autenticación y firma) cuando el número de revocaciones sin causa justificada de certificados asociados a un mismo soporte físico (tarjeta DNLe) sea superior a 3 en el caso de soportes de 5 años y superior a 5 en el resto de casos.

#### **4.6.4.5.2.- Prueba de posesión de la clave privada.**

Los dos pares de claves asociados a los certificados de identidad pública, de autenticación y firma se generan en presencia del ciudadano utilizando un dispositivo seguro de creación de firma (la tarjeta criptográfica soporte del DNI electrónico), garantizando que en todo momento las claves privadas están bajo su control. La generación de claves sólo puede ser realizada en puestos de expedición o en terminales autorizados, ambos dotados

de un dispositivo identificador de terminal, mediante el que se establece un canal seguro (autenticado y cifrado según el estándar CWA 14890 -1) con la tarjeta soporte del DNLe. Las claves privadas se generan en la tarjeta y no pueden ser exportadas en ningún formato. Como prueba de posesión de cada clave privada se exporta y se envía a la AC la clave pública asociada firmándola según ISO 9796-2 DS (Scheme 1) con una clave privada específica de cada tarjeta de DNLe.

La tarjeta soporte del DNLe es un dispositivo seguro de creación de firma certificado EAL4+. Los datos de creación de firma (las claves privadas) se generan dentro de la tarjeta y no pueden ser exportadas en ningún caso. No se efectúa por tanto archivo de la clave privada de los certificados.

Las claves privadas asociadas a los certificados de autenticación y firma electrónica de los ciudadanos titulares del DNLe nunca son archivadas, ya que no pueden ser exportadas de las tarjetas para garantizar el no repudio y el compromiso del ciudadano con el contenido de la firma.

#### **4.6.4.5.3.- PIN de acceso a la clave privada.**

En el caso de las claves asociadas a los certificados de Identidad Pública del ciudadano, sólo éste conoce la clave personal de acceso o PIN, siendo por tanto el único responsable de la protección de los datos de activación de sus claves privadas.

La clave personal de acceso (PIN) es confidencial, personal e intransferible y es el parámetro que protege las claves privadas, permitiendo la utilización de los certificados en los servicios ofrecidos a través de una red de comunicaciones; por lo tanto, deben tenerse en cuenta unas normas de seguridad para su custodia y uso:

- Este PIN es confidencial, personal e intransferible.
- Hay que memorizarlo y en ningún caso anotarlo en ningún documento físico ni electrónico que se conserve o transporte junto al DNI.
- No debe ser enviado o comunicado a nadie.
- Si se sospecha que el PIN puede ser conocido por otra persona, hay que cambiarlo, personándose en las Oficinas del DNI o a través de Internet, en la web [dnielectronico.es](http://dnielectronico.es)
- Si se cambia de PIN, se recomienda no escoger datos relacionados con la identidad personal (fecha de nacimiento, por ejemplo), ni con cualquier otro código que pueda resultar fácilmente deducible por terceras personas (teléfono, series de números consecutivos, repeticiones de la misma cifra, secuencias de cifras que ya forman parte del número del DNI, etc.).
- La introducción incorrecta del PIN tres veces consecutivas, ocasionará el bloqueo de la tarjeta, lo que puede resolverse en las Oficinas de Expedición del DNIE.
- Se recomienda cambiar de PIN periódicamente.

Como podemos observar, en el fondo, la DGP se limita a reiterar recomendaciones clásicas de seguridad informática, que no son ni mucho menos específicas del DNIE.

En el caso de las claves asociadas a los certificados de Identidad Pública del ciudadano, éste podrá modificar de forma telemática los datos de activación (clave personal de acceso -PIN-) siempre que permanezcan bajo su

conocimiento, esto es, no hayan sido olvidados o se haya bloqueado la tarjeta debido a intentos de acceso fallidos con datos de activación incorrectos.

En estos últimos casos, el ciudadano podrá modificar la clave personal de acceso -PIN- en los Puntos de Actualización del DNLe habilitados para tal efecto en las Oficinas de Expedición. El ciudadano podrá realizar el cambio de PIN o desbloqueo de la tarjeta haciendo uso de la biometría de sus impresiones dactilares.

#### **4.6.4.6.- Archivo de la clave pública.**

La Infraestructura de Clave Pública del DNLe, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 20 f) de la LFE 59/2003 y en su vocación de permanencia mantendrá sus archivos por un periodo mínimo de treinta y cinco años, siempre y cuando la tecnología de cada momento lo permita.

Los certificados de identidad pública emitidos por la AC Subordinada utilizan el estándar X.509.

#### **4.6.4.7.- Revocación de los certificados del DNLe.**

Estará legitimado para solicitar la revocación de un certificado:

El ciudadano interesado cuando concurra cualquiera una de las circunstancias expuestas en la DPC.

Un tercero aceptante cuando tenga constancia demostrable de que un certificado de identidad pública ha sido empleado con fines fraudulentos.



La propia Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior) como Autoridad de Certificación, cuando tenga conocimiento del robo o extravío del DNLe o de cualquiera de las circunstancias expuestas en la DPC.

Existe una red de Autoridades de Validación que, mediante el protocolo OCSP, permite verificar el estado de los certificados.

En el caso de utilizar la/s Autoridad/es de Validación, el Tercero Aceptante habrá de disponer de un software que sea capaz de operar con el protocolo OCSP, para obtener la información sobre el certificado.

Para la validación del DNLe se dispone de varios prestadores de servicios de validación que proporcionan información sobre el estado de los certificados emitidos por la jerarquía de certificación del DNLe. Se trata de un servicio de validación en línea (Autoridad de Validación, AV) que implementa el Online Certificate Status Protocol siguiendo la RFC 2560. Mediante el uso de ese protocolo se determina el estado actual de un certificado electrónico sin requerir las CRLs (listas de revocación de certificados). Un cliente de OCSP envía una petición sobre el estado del certificado a la AV, la cual, tras consultar su base de datos, ofrece una respuesta sobre el estado del certificado vía web.

El servicio de validación está disponible de forma ininterrumpida todos los días del año.

#### **4.6.4.8.- Verificación de certificados.**

Dicha verificación se detalla a la perfección en la página web del DNLe, mejor incluso que en la Declaración de Prácticas de Certificación, por lo que se reproducimos aquí la información que en ella figura:

La denominada *Autoridad de Validación* tiene como tarea suministrar información sobre la vigencia de los certificados electrónicos que, a su vez, hayan sido registrados por una Autoridad de Registro y certificados por la Autoridad de Certificación.

La información sobre los certificados electrónicos revocados (no vigentes) se almacena en las denominadas listas de revocación de certificados (CRL).

En la Infraestructura de Clave Pública adoptada para el DNI electrónico, se ha optado por asignar las funciones de Autoridad de Validación a entidades diferentes de la Autoridad de Certificación, con el fin de aislar la comprobación de la vigencia de un certificado electrónico de los datos de identidad de su titular, según se dice en la página web del DNLe.

Así, la Autoridad de Certificación, que es la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, no tiene en modo alguno acceso a los datos de las transacciones que se realicen con los certificados que ella emite y las Autoridades de Validación no tiene acceso a la identidad de los titulares de los certificados electrónicos que maneja, reforzándose así la transparencia del sistema y la protección de datos personales.

Para la validación del DNI electrónico se dispone de dos prestadores de Servicios de Validación:

- Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, que presta sus servicios de validación con carácter universal: ciudadanos, empresas y Administraciones Públicas.
- Ministerio de la Presidencia, que prestará los servicios de validación al conjunto de las Administraciones Públicas.

Se prevé que la Entidad Pública Empresarial Red.es complete los servicios de validación.

La prestación de estos servicios de validación se realiza en base a Online Certificate Status Protocol (OCSP), lo que, en esencia, supone que un cliente OCSP envía una petición sobre el estado del certificado a la Autoridad de Validación, la cual, tras consultar su base de datos, ofrece por Internet una respuesta sobre el estado del certificado.

#### **4.6.4.9.- Verificación de firmas electrónicas distintas de las incorporadas en el DNLe.**

A partir de lo dispuesto en la Directiva 1999/93 de Firma Electrónica, el artículo 13 LAECSP permite que los ciudadanos en su relación telemática con la Administración, puedan emplear no sólo la firma electrónica incorporada al DNLe, sino también *sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas, e incluso otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen.* Como dice Rubén Martínez<sup>102</sup> (2010), *uno de los elementos esenciales a tener en cuenta por las Administraciones para la admisión de un determinado sistema de firma electrónica debe ser su compatibilidad (interoperabilidad) con la Plataforma de Verificación de Firma que utilice la Administración, que será @firma en el caso de la Administración General del Estado y las CCAA que hayan suscrito convenio, o la diseñada específicamente por cada Administración Autonómica o Local, si prefieren utilizar una Plataforma propia.*

---

<sup>102</sup> Martínez Gutiérrez, R. (2010): *Identificación y Autenticación: DNI Electrónico*. En la obra colectiva dirigida por Piñar Mañas, José Luis: *Administración Electrónica y Ciudadanos*. Madrid: Civitas Thomson. Pág. 440.

No obstante, la propia LAECSP -de conformidad con lo dispuesto en su artículo 21- permite, con arreglo a los *principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad* que las distintas Administraciones Públicas acepten sistemas de firma electrónica diferentes de los basados en certificados reconocidos, que hayan sido aceptados por alguna de ellas, a condición de que sean interoperables con la Plataforma de la Administración del Estado (@firma).

Conforme precisa el propio Rubén Martínez Gutiérrez, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento parcial de la propia LAECSP, la Plataforma está gestionada por el Ministerio de la Presidencia y se basa en un software cedido por la Junta de Andalucía a la AGE en el marco del correspondiente convenio. Al tratarse de un sistema de verificación de firma sencillo de usar y muy interoperable, se ha convertido en un standard *de facto* para las Administraciones Públicas. Pese a todo, para las Administraciones que no utilicen el standard, el artículo 25 del reglamento de la LAECSP prevé que se coordinen a través de un Sistema Nacional de Verificación. Los términos para adherirse al mismo, están regulados en los artículo 18 a 20 del Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

#### **4.6.4.10.- Controles de seguridad del DNIE.**

Se regulan de forma prolija en la DPA, a la que procede remitirse, disponible, como se ha indicado reiteradamente en la página web [www.dnielectronico.es](http://www.dnielectronico.es) . No obstante, es de nuevo en la página web del DNIE, donde se resumen las funciones de seguridad que resultan más importantes para el usuario y que se reproducen, tal como en ella constan:

##### **4.6.4.10.1.- Autenticación.**

La tarjeta DNle dispone de distintos métodos de autenticación, mediante los que una entidad externa demuestra su identidad, o el conocimiento de algún dato secreto almacenado en la tarjeta. La correcta realización de cada uno de estos métodos, permite obtener unas condiciones de seguridad, que podrán ser requeridas para el acceso a los distintos recursos de la tarjeta.

• **Autenticación de usuario (PIN).** La tarjeta DNle soporta verificación de usuario (CHV- Card Holder Verification). Esta operación es realizada comprobando el código facilitado por la entidad externa a través del correspondiente comando.

Cada código CHV tiene su propio contador de intentos. Tras una presentación válida de PIN, el contador de reintentos correspondiente es automáticamente puesto a su valor inicial, que es de 3 intentos. El contador de intentos va descontando los erróneos y se bloquea cuando llega a cero. Es posible desbloquear un código tras una correcta presentación de la huella dactilar del usuario, que en este caso actúa de código de desbloqueo. A su vez estas presentaciones de huellas tienen su propio contador de intentos. Si el número de intentos de presentación de huella dactilar se agota, no cabrá realizar la operación de desbloqueo. Es posible cambiar el código de CHV a un nuevo valor, mediante la presentación del valor actual, o de la huella dactilar.

• **Autenticación de usuarios mediante datos biométricos.** La tarjeta DNle permite realizar una identificación biométrica del titular de ésta, si bien esta función sólo estará disponible en puntos de acceso controlados.

La aplicación que accede al DNle, una vez conocida la información sobre las huellas contenidas en la tarjeta, decide sobre que huella va a proceder

a verificar, solicitando al portador que coloque el dedo adecuado. Tras obtener los datos biométricos desde el dispositivo lector de huellas, presenta la información biométrica a la tarjeta a través del correspondiente comando. Tras las comprobaciones iniciales de condiciones de uso y seguridad, la tarjeta procede, mediante un algoritmo, a evaluar la correspondencia entre la huella presentada y la referencia.

Si la evaluación supera el umbral, la verificación es correcta. En caso contrario, la tarjeta anota una presentación errónea sobre esa huella devolviendo el número de intentos restantes.

• **Autenticación de aplicación.** El propósito de este método de autenticación es que la entidad externa demuestre tener conocimiento del nombre y valor de un código secreto. Para realizar esta autenticación de aplicación, se utiliza un protocolo de desafío-respuesta, con los siguientes pasos:

- a. La aplicación pide un desafío a la tarjeta.
- b. La aplicación debe aplicar un algoritmo a este desafío junto con el correspondiente código secreto y nombre de la clave.
- c. La tarjeta realiza la misma operación y compara el resultado con los datos transmitidos por la aplicación. En caso de coincidir, considera correcta la presentación para posteriores operaciones.

• **Autenticación mutua.** Este procedimiento permite que cada una de las partes (tarjeta y aplicación externa) confíe en la otra, mediante la presentación mutua de certificados, y su verificación.

En el proceso, también se incluye el intercambio seguro de unas claves de sesión, que deberán ser utilizadas para securizar, mediante cifrado, todos los mensajes intercambiados posteriormente. Este servicio permite el uso de diferentes alternativas, que podrán seleccionarse implícitamente en función de la secuencia de comandos, o explícitamente, indicando su identificador de algoritmo en un comando de gestión de entorno de seguridad anterior (MSE).

Las dos opciones disponibles están basadas en el estándar CWA 14890-1 Application Interface for smart cards used as Secured Signature Creation Devices – Part 1, y son las siguientes:

- a. Autenticación con intercambio de claves (descrita en el capítulo 8.4 de CWA 14890-1).
- b. Autenticación de dispositivos con protección de la privacidad, (descrita en el capítulo 8.5 de CWA 14890-1).

#### **4.6.4.10.2. Securitización de mensajes.**

La tarjeta DNle permite la posibilidad de establecer un canal seguro entre el terminal y la tarjeta que securice los mensajes transmitidos. Para el establecimiento es necesaria la autenticación previa del terminal y la tarjeta, mediante el uso de certificados. Durante la presencia del canal seguro los mensajes se cifran y autentican, de tal forma que se asegura una comunicación entre los dos puntos originarios del canal.

El canal seguro puede ser requerido por la aplicación, o puede ser una restricción de acceso impuesta a algún recurso de la tarjeta.

Para el establecimiento del canal seguro, en primer lugar se realiza un intercambio de las claves públicas de la tarjeta y el terminal mediante certificados que serán verificados por ambas partes. A continuación se realiza un protocolo de autenticación mutua, que dé lugar a las claves de sesión de cifrado y autenticado, con lo que todos los mensajes se transmitirán securizados.

#### **4.6.4.10.3. Desbloqueo y cambio de PIN.**

Se permite el cambio de PIN, mediante la presentación del valor antiguo. Es posible también el cambio de PIN bajo determinadas condiciones tras la realización de una verificación biométrica.

Debido a que se trata de una operación crítica, el cambio de PIN se ha de realizar siempre en condiciones de máxima confidencialidad y en terminales específicamente habilitados a tal efecto, o con las debidas condiciones de seguridad, por lo que se exige el establecimiento de un canal seguro.

El cambio de PIN, haciendo uso de la huella dactilar (desbloqueo), únicamente está permitido en dispositivos autorizados por la Dirección General de la Policía (DGP).

#### **4.6.4.10.4. Funcionalidad criptográfica.**

- **Claves RSA**<sup>103</sup>. La tarjeta DNLe es capaz de generar y gestionar

---

<sup>103</sup> RSA (*Rivest, Shamir y Adleman*) es el algoritmo para sistemas criptográficos de clave pública, más difundido.



claves RSA. RSA Data Security, Inc., es uno de los principales desarrolladores y publicadores de estándares de criptografía de clave pública. La generación de la pareja de claves RSA sigue el estándar PKCS#1 v1.5.

- **Hash.** La tarjeta DNIE es capaz de realizar hash de datos con el algoritmo SHA1. Es posible realizar todo el proceso en la tarjeta o finalizar un hash calculado externamente. Después de finalizar cualquier operación de hash, el código resultante es almacenado en la memoria de la tarjeta, para ser usado posteriormente por un comando. El hash sólo permanece en memoria hasta la siguiente operación.
- **Firmas electrónicas.** La tarjeta DNIE tiene capacidad para la realización de firmas electrónicas en dos formatos diferentes.

#### **4.6.4.10.5. Intercambio de claves.**

La operación de intercambio de claves es usada para compartir claves simétricas o de sesión entre dos entidades. Es posible cifrar una clave Ks con la clave pública de un destinatario, la cual puede ser cargada en la memoria de la tarjeta protegida mediante una clave RSA. El destinatario puede descifrar la clave Ks usando la clave privada RSA correspondiente.

#### **4.6.4.10.6. Cifrado.**

La tarjeta puede realizar operaciones con claves de 16 bytes que se cargan en memoria. El proceso de carga está protegido por algoritmo RSA. La

---

clave permanece en memoria hasta que se finaliza la sesión con la tarjeta o se carga una nueva.

#### **4.6.4.10.7. Requisitos de seguridad del entorno.**

Para el correcto y seguro funcionamiento de la tarjeta DNIE se han de utilizar los módulos criptográficos CSP y PKCS#11 que se encuentran en la dirección [www.dnielectronico.es/descargas/](http://www.dnielectronico.es/descargas/)

Estos módulos contienen lo necesario para establecer un entorno seguro en la operación con el DNI electrónico y satisfacer los requisitos de seguridad aplicables al entorno de las tecnologías de la información descritos en el perfil de protección CWA 14169.

#### **4.6.5.- USO DEL DNIE.**

##### **4.6.5.1.- Ideas preliminares.**

Tal y como recoge la Declaración de Prácticas de Certificación del DNI electrónico, y la propia página web del mismo, los certificados electrónicos podrán utilizarse:

- **Como medio de Autenticación de la Identidad.** El Certificado de Autenticación asegura que la comunicación electrónica se realiza de forma efectiva con la persona que dice ser el interlocutor. El titular podrá, a través de su certificado, acreditar su identidad frente a cualquiera, ya que se encuentra en posesión del certificado de identidad y de la clave privada asociada al mismo.

- **Como medio de firma electrónica de documentos.** Mediante la utilización del Certificado de Firma (no repudio), el receptor de un mensaje firmado electrónicamente puede verificar la autenticidad de esa firma, pudiendo de esta forma demostrar la identidad del firmante sin que éste pueda repudiarlo.

- **Como medio de certificación de Integridad de un documento .** Permite comprobar que el documento no ha sido modificado por ningún agente externo a la comunicación. La garantía de la integridad del documento se lleva a cabo mediante la utilización de funciones resumen (hash).

En la página web del DNIE, se precisa también que el DNIE contribuirá, necesariamente a la existencia de empresas prestadoras de servicios de valor añadido, puesto que el DNI electrónico no facilitara en ningún caso los denominados "sobres digitales" (sistemas de cifrado, sellos de tiempo, etc.). Asimismo se precisa que de la misma forma favorecerá la aparición de iniciativas privadas que presten servicios de certificación a los ciudadanos, puesto que al reconocerse al DNIE como medio suficiente para acreditar, la identidad y los demás datos personales de los interesados, permite la expedición de certificados reconocidos por parte de entidades privadas, sin que éstas se vean obligadas a realizar una fuerte inversión en el despliegue y mantenimiento de una infraestructura de registro.

A modo de comentario se dirá que es bueno que la iniciativa pública (en este caso a través del DNIE) y la iniciativa privada colaboren en el desarrollo de la sociedad de la información en España; pero es absurdo limitar artificialmente las posibilidades del DNIE, al impedir que, a través del mismo puedan desarrollarse los *sobres digitales*, por ejemplo; es decir que con la clave pública del destinatario de la comunicación pueda encriptarse ésta, de tal

forma que sólo sea visible por el propio destinatario de la misma, que sería el único que podría abrir el correspondiente sobre digital, con su clave privada.

Eso, a nuestro juicio es reprochable. No se puede gastar tanto dinero en una infraestructura pública de certificación digital, para después limitar artificialmente sus posibilidades en el tráfico inter privados, porque eso lo único que acaba haciendo es limitar artificialmente el uso del DNI mismo. O sea que por una supuesta pretensión de dar posibilidades de actuación a los servicios de valor añadido, procedentes de prestadores privados de servicios de certificación, al final lo único que se hace es crear una herramienta (el DNLe) demasiado limitada, como para promover su uso, con lo que ni se desarrolla adecuadamente la sociedad de la información y ni siquiera se beneficia la iniciativa privada, que, para expandir sus servicios de valor añadido, lo que de verdad necesita es que el DNI se use ampliamente por los ciudadanos y no que se restrinja artificialmente su uso.

Lamentablemente, cualquiera que intente remitir un E-mail ordinario con el DNI digital o firmar su contenido, se encontrará con dificultades tan extremas que entenderá perfectamente lo que estoy diciendo. Y que esto suceda es sencillamente absurdo. Una vez más, enormes inversiones públicas, que bien enfocadas podrían facilitar sobremanera el desarrollo de la sociedad de la información en España, al final sirven lamentablemente para poco, al menos fuera del ámbito interno de la propia Administración Electrónica.

#### **4.6.5.2.- La escasa implantación del DNLe fuera de la Administración del Estado.**

La consecuencia de todo lo anterior, como ya se ha apuntado, es que el DNLe, que debiera ser un elemento fundamental de dinamización de la sociedad de la información y del conocimiento en España, ha acabado

circunscribiendo su uso en el seno de las Administraciones Públicas y muy señaladamente en el de la Administración del Estado.

Los *servicios disponibles*, que figuran en la página web del DNLe abarcan a todos los Ministerios, ciertamente y a algunos Organismos Públicos; pero la cuestión varía cuando vemos la lista de Comunidades Autónomas que lo emplean -según la relación publicada por el propio Ministerio del Interior- y que de forma incomprensible se reduce a 12 de las 17 existentes (más 2 Ciudades Autónomas). Digo incomprensible, por cuanto que la Directiva de Firma Electrónica 1999/93, de 13 de diciembre, contempla un principio de no discriminación de prestadores de servicios de certificación, también en el sector público y se hace difícil suponer que las posibles *prescripciones adicionales* que puede imponer un organismo público, a tenor del artículo 3.7 de la propia Directiva, y que en todo caso han de ser *objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias*, permitan excluir al DNLe como medio de autenticación válido en 5 Comunidades Autónomas.

La cuestión se agrava en el entorno de los Entes Locales, pues entre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, no aparecen más de 35 organismos -de los 8000 existentes- en la relación que se ofrece en la página web del *dnielectronico*. Acaso en ella sólo figuren los organismos que tiene convenio al efecto con la Administración del Estado; pero eso significa que el sistema de convenios interadministrativos en el ámbito de la Administración Electrónica, sencillamente ha fracasado, por lo que debiera prescindirse del mismo y atenerse a la legislación básica del Estado, en todo aquello en que el sentido común así lo impone. De hecho, la obligatoriedad de aceptación por todos del DNI Electrónico -particulares y Administraciones Públicas-, establecida en el artículo 15.2 de la LFE, no puede entenderse sino como legislación básica para las Administraciones Públicas distintas de la Administración del Estado.

En lo que se refiere a las entidades privadas, sólo 33 figuran formalmente *adheridas* al DNLe, la mayoría de ellas virtualmente semipúblicas -puesto que son Cajas de Ahorro-. Esto constituye un auténtico fracaso. Es esfuerzo presupuestario que se halla detrás del DNLe merece un mejor destino, lo que se podría lograr con facilidad, si existiera voluntad de conseguirlo y lo que está en juego es, ni más ni menos, que el desarrollo de la sociedad de la información en España.

#### **4.6.5.3.- Ejemplos de uso en la página web del DNLe.**

Dicha página precisa que cuando un ciudadano quiere establecer una comunicación a través de Internet con un organismo de la Administración Pública, o con una persona privada que ofrece un servicio telemático para que el ciudadano cumplimente un trámite administrativo, que requiere su consentimiento expícito para la realización.

Este escenario plantea el uso de los dos tipos de certificados electrónicos por parte del ciudadano:

- **El aludido Certificado de Autenticación** , cuyo propósito exclusivo es el de identificar al ciudadano. Este certificado no vincula al mismo en forma alguna y es exclusivamente utilizado para el establecimiento de canales privados y confidenciales con los prestadores de servicio. Permite cerrar el túnel SSL (Secure Socket Layer) con el certificado del ciudadano y el del prestador de servicios, así como facilitar su identidad a este último.

- **Certificado de Firma**, cuyo fin es permitir al ciudadano firmar trámites o documentos. Este certificado (certificado cualificado según ETSI y las RFC3039, RFC3739) permite sustituir la firma manuscrita por la

electrónica en las relaciones del ciudadano con terceros (Ley 59/2003, de firma electrónica, artículos 3.4 y 15.2).

**4.6.5.3.1.- Establecimiento de conexión privada con Organismo Público o persona privada.**

El siguiente esquema de comunicaciones establece el protocolo a seguir para el establecimiento de un canal privado y autenticado entre el ciudadano y el Organismo Público o Entidad Privada. El canal establecido queda autenticado en ambos extremos por el uso de certificados que garantizan la identidad de las partes:

- a. El Ciudadano hace una petición de conexión segura autenticada.
- b. El correspondiente organismo crea un mensaje autenticado y lo envía al ciudadano.
- c. El ciudadano verifica la validez del certificado de servidor ofrecido.
- d. Se genera la clave de sesión y cifrado de la misma con la clave pública del organismo.
- e. Se construye el mensaje de intercambio de claves.
- f. El Ciudadano introduce el DNI electrónico en el lector y, con el certificado electrónico de autenticación, valida el mensaje de intercambio de claves.
- g. Se establece el canal privado.

h. El Organismo Público o Entidad Privada verifica el mensaje de establecimiento de sesión.

i. El Organismo Público o Entidad Privada comprueba en la Autoridad de Validación el estado validez del Certificado de Autenticación del Ciudadano.

j. Se establece un canal seguro, se cierra túnel SSL.

El protocolo descrito en el esquema corresponde al establecimiento de una sesión SSL (Secure Socket Layer). La elección de este mecanismo viene determinada por que prácticamente el 100% de los servidores y clientes utilizados disponen de esta capacidad.

Este protocolo permite el establecimiento de canales privados con los proveedores de servicios, organismos públicos u otros. Si bien, existen dos tipos de canales:

a. Autenticación Servidor: En esta modalidad, sólo el servidor requiere tener un certificado por lo que la identidad del cliente, el ciudadano en nuestro caso, será anónima.

b. Autenticación Servidor-Cliente: Requiere que tanto el proveedor de servicios se autentique frente al cliente (ciudadano), como que el cliente se autentique frente al servidor.

#### **4.6.5.3.2.-Firma de trámites administrativos con el DNI electrónico.**



El siguiente esquema establece el protocolo a seguir para la firma de formularios electrónicos, mediante el uso del DNI electrónico, cumpliendo con la normativa sujeta al uso de certificados cualificados:

a. El Organismo Público o Entidad Privada envía el formulario para el trámite administrativo.

b. El Ciudadano cumplimenta el formulario y lo envía.

c. El Organismo Público o Entidad Privada reconstruye el formulario en formato texto y lo reenvía nuevamente al ciudadano.

d. El Ciudadano verifica que el trámite administrativo se corresponde exactamente con el cumplimentado.

e. Se solicita al ciudadano la firma electrónica del formulario.

f. El ciudadano introduce su clave de acceso personal (PIN) para el acceso al Certificado de Firma (no repudio).

g. El DNI electrónico firma electrónicamente el formulario.

h. El ciudadano envía formulario firmado al organismo público o privado que corresponda.

i. Dicho organismo verifica validez de la firma, para comprobar integridad formulario.

j. El organismo comprueba en la Autoridad de Validación el estado de validez del Certificado de Firma (no repudio) del ciudadano.

k. Si todo está correcto, continúa el procedimiento.

Conviene recordar que para llevar a cabo un proceso de firma electrónica debemos disponer de una aplicación informática que nos permita realizar esta funcionalidad.

Hay dos alternativas tecnológicas para disponer de la funcionalidad de firma electrónica:

- La funcionalidad de firma electrónica se logra a través de una aplicación informática previamente instalada en nuestro equipo.
- La funcionalidad de firma electrónica está incluida en el proceso general del prestador de servicios telemáticos, por lo que no es necesario descargar e instalar ninguna aplicación de firma electrónica.

#### **4.6.5.3.3.- Confirmación por parte del organismo de la correcta recepción del trámite.**

El trámite administrativo se completa con la entrega por parte del Organismo receptor del formulario firmado con acuse de recibo. Aunque este trámite es ajeno al DNI electrónico, parece necesario que el prestador del servicio ofrezca garantía al ciudadano de la correcta realización del trámite efectuado. Dentro de unas buenas prácticas el prestador de servicios deberá proporcionar al ciudadano un recibo indicando que su trámite ha sido aceptado.

El siguiente esquema muestra el protocolo a seguir entre las diferentes partes:

a. El correspondiente organismo confecciona el recibo para el trámite cumplimentado por el ciudadano.

b. Dicho organismo firma el recibo.

c. El recibo es firmado y sellado por una tercera parte de confianza, denominada Autoridad de Sellado de Tiempo, que garantiza el instante exacto en el que un trámite fue aceptado por el prestador de servicios, y debe ser una entidad externa a dicho prestador y reconocida en el ámbito de la legislación española.

d. Se envía al ciudadano el recibo firmado y sellado.

**CAPÍTULO 5   .- MARCO NORMATIVO DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN**  
**GENERAL DEL ESTADO.**

**5.1.- LA LEY 11/ 2007, DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS**  
**CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

5.1.1.- EL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO DE LOS  
 CIUDADANOS A RELACIONARSE TELEMÁTICAMENTE CON LAS  
 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

**5.1.1.1.- El derecho ciudadano a relacionarse telemáticamente con**  
**las Administraciones Públicas: Acogida legal de un imperativo**  
**sociológico.**

Lo que más destaca de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), es el reconocimiento, por vez primera en España, de un auténtico *derecho público subjetivo* de los ciudadanos a relacionarse telemáticamente con las Administraciones Públicas, tal como también se preconiza en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, del mismo año 2007, en la que se percibe una muy relevante influencia del Ministerio de Administraciones Públicas de España, no en vano sigue líneas directrices absolutamente consonantes con la LAECSP que -hay que decirlo- es una Ley acertada en los grandes principios que la inspiran. El artículo 1 de la LAECSP es tajante al respecto:

### ***Artículo 1. Objeto de la Ley.***

*1. La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos (...)*

En tal sentido, la Ley, de forma encomiable, recoge el sentir de la doctrina jurídica más progresiva, como es el caso de Emilio Suñé<sup>104</sup> (2000), en el sentido de que la interpretación sociológica del derecho constitucional de *petición*, en la sociedad de la información, impone el necesario reconocimiento del derecho ciudadano a una relación telemática con los poderes públicos. No en vano, en la realidad social a las que hay que acomodar la interpretación de la norma, se encuadran las circunstancias tecnológicas. Bueno es, sobre todo en pro del principio de *seguridad jurídica*, que se haya producido una recepción *legal* de dicho derecho, pues aun cuando ya con anterioridad resultaba ineludible reconocerlo, a través de la interpretación sociológica del referido derecho constitucional de *petición*, la dinámica legislativa siguió inicialmente un camino muy distinto -por no decir opuesto- que hubiera acabado suscitando la necesidad de plantear esta cuestión ante el propio Tribunal Constitucional, lo que gracias al buen tino del Legislador, en la Ley 11/2007, finalmente no se produjo.

#### **5.1.1.2.- Libre elección ciudadana del canal de comunicación con las Administraciones Públicas.**

---

<sup>104</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2000): “El Procedimiento Administrativo en la Era Digital. La Necesidad de Entidades de Certificación”. En el Vol. 5 de la Colección *Maestros Complutenses de Derecho*, coordinada por el propio SUÑÉ LLINÁS, E.: *Luis Jordana de Pozas. Creador de Ciencia Administrativa*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM. Págs. 207 ss.

SUÑÉ LLINÁS, E. (2006): *La Firma Electrónica y sus Aplicaciones*. En SUÑÉ LLINÁS, E. (Coordinador): *Tratado de Derecho Informático* Vol. II: *Servicios de la Sociedad de la Información e Innovación Jurídica. Firma Digital, Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

Lo dispuesto en el artículo 1, se desarrolla en el artículo 27 de la propia LAECSP, que dice:

***Artículo 27. Comunicaciones electrónicas.***

*1. Los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos, excepto en aquellos casos en los que de una norma con rango de Ley se establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico. La opción de comunicarse por unos u otros medios no vincula al ciudadano, que podrá, en cualquier momento, optar por un medio distinto del inicialmente elegido.*

*2. Las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos siempre que así lo hayan solicitado o consentido expresamente. La solicitud y el consentimiento podrán, en todo caso, emitirse y recabarse por medios electrónicos.*

*3. Las comunicaciones a través de medios electrónicos serán válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas.*

*4. Las Administraciones publicarán, en el correspondiente Diario Oficial y en la propia sede electrónica, aquellos medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho a comunicarse con ellas.*

*5. Los requisitos de seguridad e integridad de las comunicaciones se establecerán en cada caso de forma apropiada al carácter de los datos objeto de aquellas, de acuerdo con criterios de proporcionalidad, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal.*

*6. Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.*

*7. Las Administraciones Públicas utilizarán preferentemente medios electrónicos en sus comunicaciones con otras*

*Administraciones Públicas. Las condiciones que regirán estas comunicaciones se determinarán entre las Administraciones Públicas participantes.*

Lo más sustancial de este precepto, se halla en su párrafo primero, cuando reconoce abiertamente el derecho de los ciudadanos a *elegir* el canal de comunicación con las Administraciones Públicas y por añadidura a hacerlo *en todo momento*; es decir que se reconoce asimismo el derecho ciudadano a *cambiar* dicho canal de comunicación preferente.

Sabemos también que la imposición de un canal de comunicación no electrónico, sólo puede hacerse a través de una norma con *rango de Ley* y en ningún caso a través de una disposición reglamentaria. Ello supone derogar la extrema facilidad con la que la Ley 24/2001 permitía someter a ciudadanos y empresas a la carga de utilizar un canal no electrónico, a través de una simple Orden Ministerial, lo que frustraba el desarrollo de la Administración Electrónica en España, puesto que al final acababa dependiendo de lo que la propia Administración considerase más cómodo desde la perspectiva burocrática y no desde el interés ciudadano. Hay que entender que la Ley 24/2001 y otras de similar tenor están derogadas, al menos en el momento en que la Ley 11/2007 pasó a ser completamente aplicable, lo que -conforme veremos- se produjo a 31 de diciembre de 2009, pues así se desprende de la cláusula genérica de derogación, que figura en el apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única de la propia Ley 11/2007:

*2. Asimismo, quedan derogadas las normas de igual o inferior rango en cuanto contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.*

Por lo demás, para que las Administraciones Públicas puedan dirigirse al ciudadano por medios electrónicos, como precisa el apartado 2 del artículo 27 LAECSP, es necesario que el ciudadano lo haya *solicitado o consentido expresamente*.

Cuestión distinta de todo lo anterior es el precepto recogido en el apartado sexto del mismo artículo, que da cabida al supuesto excepcional de que, mediante una norma *reglamentaria* -excepción, en consecuencia, de la regla de reserva de Ley establecida en el apartado primero- pueda imponerse a un determinado círculo de administrados, bien sean personas físicas o jurídicas, por las especiales circunstancias en ellos concurrentes, la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración Pública.

El supuesto paradigmático de esta excepción en general se ha llevado a cabo por medio de Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, que obliga a la relación telemática con la Administración Tributaria a círculos de contribuyentes -personas físicas o jurídicas, insisto- a los que se les supone, como dice el propio precepto, una particular facilidad de acceso a la tecnología, derivada de su especial *capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados*. Sobre el papel, la LAECSP configura este círculo de administrados a través de conceptos jurídicos indeterminados, por lo que una disposición reglamentaria que lo ampliase de una manera abusiva podría eventualmente ser impugnada ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

#### **5.1.1.3.- Facultades del derecho ciudadano a la relación telemática con los poderes públicos.**

Especial interés reviste la plasmación del derecho público subjetivo general de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, en el haz de facultades -las cuales a su vez configuran auténticos derechos subjetivos particularizados- que se relacionan



en el artículo 6 de la propia LAECSP, sobre el que existe un interesante estudio de Blasco Díaz (2007)<sup>105</sup>:

***Artículo 6. Derechos de los ciudadanos.***

*1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.*

*2. Además, los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos en la presente Ley, los siguientes derechos:*

*a) A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.*

*b) A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.*

*c) A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.*

*d) A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.*

---

<sup>105</sup> BLASCO DÍAZ, J. L. (2007): *Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración*. En la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA) nº 136.

*e) A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.*

*f) A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.*

*g) A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.*

*h) A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.*

*i) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.*

*j) A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.*

*k) A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.*

*3. En particular, en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, los ciudadanos tienen derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, y a la obtención de la siguiente información a través de medios electrónicos, que deberá ser clara e inequívoca:*

*a) Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.*

*b) Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como los datos de las asociaciones y organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener asistencia o ayuda.*

*c) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios.*

*d) Las vías de reclamación y recurso en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.*

#### **5.1.1.4.- La ventanilla única.**

De este precepto es especialmente destacable el principio de *ventanilla única*, que se reconoce como derecho efectivo a *no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas*; derecho que por vez primera se ha hecho *efectivo* en el ordenamiento jurídico español, puesto que con anterioridad se había planteado en multitud de ocasiones con carácter más propagandístico que con auténtica efectividad jurídica<sup>106</sup>. En la Ley 11/2007 hay un reconocimiento efectivo de la denominada ventanilla única como derecho ciudadano, lo que obviamente, para las personas físicas tiene repercusiones en materia de su derecho a la intimidad, por lo que la LAECSP hace muy bien en traer a colación la aplicabilidad del grupo normativo de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

Destaca asimismo el derecho a obtener los medios de identificación electrónica que eventualmente pudieran resultar necesarios y muy especialmente se garantiza que los medios de firma electrónica del DNIe, establecido en la Ley 59/2003, de Firma Electrónica, deban ser aceptados en cualquier trámite de Administración Electrónica. Obvio es decir que, con arreglo al principio de no discriminación de prestadores ni de servicios de certificación, presente en la Directiva 1999/93, de Firma Electrónica, ello no

---

<sup>106</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2004): *La Ventanilla Única Electrónica*. En *Actas del Xº Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Derecho Informático.

puede entorpecer arbitrariamente la libertad de elección de otros instrumentos de firma electrónica distintos del DNI electrónico, ni por añadidura -como dice la propia LAECSP- ha de ser tampoco obstáculo para la *utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas*, lo que no se refiere tanto a la discriminación de prestadores o de servicios de certificación, como a un corolario lógico de uno de los grandes principios del Derecho de la Informática, cual es el de *neutralidad tecnológica*, puesto que *cerrar* la firma electrónica en el ámbito del E-Government al DNLe, supondría *imponer* los sistemas criptográficos de clave asimétrica en que se basa el referido DNI digital, frente a otras posibles tecnologías que puedan adoptar las Administraciones Públicas, que dependiendo de los servicios de que se trate, pueden ser incluso más sencillas que los criptosistemas de clave asimétrica.

En este sentido resulta importante destacar que a pesar de que - conforme enseguida veremos- la vinculatoriedad jurídica de la puesta en marcha de la Administración Electrónica en determinados plazos, se atenúa para los entes que integran las Administraciones autonómica y local, sin embargo el principio de ventanilla única coloca en una situación particularmente incómoda a los organismos que demoren su adaptación a las necesidades de la Administración Electrónica, porque dadas las competencias compartidas que, de iure o de facto, están presentes en multitud de servicios que se prestan al ciudadano, otras Administraciones Públicas les van a recabar datos por vía telemática, con toda seguridad. Pensemos sin ir más lejos, en la solicitud a una Universidad Pública de la condición de graduado, requerida para poder acceder a las diversas plazas convocadas a partir de las ofertas públicas de empleo de las distintas Administraciones Públicas.

#### **5.1.1.5.- Principios de la Administración Electrónica y derechos de los ciudadanos.**

Por lo demás, los principios generales que presiden la actividad de la Administración Electrónica, se contienen en el artículo 4 de la Ley de Acceso, muchos de los cuales configuran auténticos derechos ciudadanos. Son los siguientes:

- **Respeto a la protección de datos de carácter personal**. Así como en general al derecho al honor, intimidad y propia imagen, tal como establece el artículo 18.4 de la Constitución, relativo a las limitaciones al uso de la informática.
- **Principio de igualdad**. Evitando discriminaciones con los ciudadanos que no usen medios electrónicos y, por supuesto, con fomento de las medidas destinadas al uso de los medios electrónicos. Este principio tiene mucho que ver con una de las grandes metas estructurales del Derecho de la Informática, a saber, la eliminación -o cuando menos reducción significativa- de la *brecha digital*, que concita las más amplias preocupaciones, entre otras las señaladas en capítulos anteriores en relación con la ONU, la Unión Europea o la Comunidad Iberoamericana y algo menos en el caso de la OCDE.
- **Principio de accesibilidad**. A fin de cuentas un predicado de la necesidad de eliminar la brecha digital, que en este caso afectaría específicamente a personas con discapacidades, o de edad avanzada.
- **Principio de neutralidad tecnológica**, que es otro de los principios estructurales del Derecho de la Informática, lo cual demuestra que el Legislador ha estado correctamente asesorado en la elaboración de la Ley 11/2007. Se trata de que la legislación no promueva el uso de determinadas tecnologías, frente a otras, lo que acabaría teniendo efectos perjudiciales para el desarrollo tecnológico -al promover

artificial y arbitrariamente el I+D+i en determinadas tecnologías, lógicamente en detrimento de otras-, aparte de los efectos perjudiciales que a su vez tiene para la economía<sup>107</sup>.

- **Otros principios contemplados en la LAECSP**, son el de *legalidad*, que se remite a las garantías establecidas en la LRJAP-PAC 30/1992; el de *proporcionalidad*, en cuanto a las garantías y medidas de seguridad exigidas en cada caso; los principios de *responsabilidad*, *calidad* y *veracidad* de informaciones y servicios prestados; y sobre todo el principio de *seguridad*, que se establece por *equivalencia funcional* -que es otro de los grandes principios del Derecho de la Informática- con las medidas de este tipo establecidas en los procedimientos extrainformáticos. También destaca el principio de *cooperación*, en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas, para garantizar tanto la interoperabilidad, como la prestación de servicios conjuntos a los ciudadanos, como asimismo el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y los medios de autenticación que se empleen, en el marco de la Ley.

---

<sup>107</sup> En un ámbito distinto de las TIC, podemos ver un ejemplo de los inadecuados efectos -tanto para el desarrollo tecnológico, como para el económico- de la falta de neutralidad tecnológica. La política de precios en los carburantes de automoción, directamente condicionada por la presencia de onerosos impuestos especiales, se diseñó para favorecer el transporte, puesto que las mecánicas diesel -inicialmente ruidosas y lentas- se reservaban para los vehículos pesados. Una decisión de este tipo originó que a mediados de los 70 determinados fabricantes volcasen ingentes recursos de I+D+i en el desarrollo de turismos diesel tanto o más rápidos y agradables de utilizar que los automóviles de gasolina. Es decir, que una *política de precios* pensada inicialmente para favorecer el transporte por carretera no sólo acabó siendo determinante para *orientar* el desarrollo tecnológico, en un sentido que nunca pretendió el legislador, sino que acabó frustrando la propia finalidad de la norma, puesto que al desarrollarse mecánicas diesel muy evolucionadas para los vehículos de turismo, acabaron por tener más ventas que las de gasolina, también en este último sector, lo cual a través de la mayor demanda de gasoil, antes de la crisis de 2007 -que ha tenido un especial impacto negativo sobre el transporte- llegó a situar el precio de dicho combustible por encima del de la gasolina, a pesar del tratamiento fiscal especialmente desfavorable que recae sobre ella.

Ya para finalizar el epígrafe, se dirá que en lo atinente a la tutela de los derechos ciudadanos, destaca la previsión *Defensor del Usuario* (artículo 7), cuya efectividad está a mi juicio condicionada por el nombramiento del mismo por el Gobierno, por mucho que la Ley diga que *desarrollará sus funciones con imparcialidad e independencia funcional*. El Defensor del Usuario desempeñará tales funciones asistido por la Inspección de Servicios. No en vano, en el proyecto de Ley se planteó encomendar la función de Defensor del Usuario a la propia Inspección de Servicios, lo que sin duda hubiera sido más adecuado, sobre todo desde el punto de vista del ahorro de costes en la organización administrativa. Hasta el momento, sin embargo, el artículo 7 LAECSP no ha recibido el oportuno desarrollo reglamentario, por lo que no existe ningún Defensor del Usuario en la organización administrativa de la AGE.

#### 5.1.2.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 11/2007.

##### 5.1.2.1.- La LAECSP como Legislación Básica del Estado.

La LAECSP es Legislación Básica del Estado, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución y a tenor de lo establecido en la Disposición Final Primera de la propia LAECSP, lo que denota la clara voluntad de hacer efectiva la Administración Electrónica en España, en contraste con la situación anterior a la Ley 11/2007, donde los órganos centrales del Estado abdicaron de su prerrogativa constitucional de dictar Legislación Básica, lo que fue muy criticado por el citado Emilio Suñe<sup>108</sup>, por cuanto que ello nos ponía ante una situación que imposibilitaba el desarrollo de la Administración Electrónica en España, puesto que principios tan elementales como el de ventanilla única pasaban a depender -con gran

---

<sup>108</sup> SUÑE LLINÁS, E. (2004): *La Ventanilla Única Electrónica. Op. Cit.* Págs. 15 ss.

inseguridad jurídica para los particulares- de que existiese o no convenio de la Administración del Estado, con cada uno de los alrededor de ocho mil entes públicos territoriales, que existen en España, la mayoría de ellos municipios.

No olvidemos que el principio de seguridad jurídica, desde el mismísimo Derecho Romano, forma parte de la raíz misma del sistema jurídico. Como muy bien dice el profesor Iturmendi Morales (1993)<sup>109</sup>: *El principio de la seguridad del derecho vigente como exigencia primaria del mismo y que tiene la consideración de valor intrínseco y central de la experiencia jurídica, al responder a las necesidades de certeza y de continuidad. Principio que se desarrolla en una doble vertiente: k.1) certidumbre de que el derecho prevalecerá en la lucha contra la injusticia y k.2) la certeza del derecho existente, que se manifiesta en el hecho de que resulta posible el conocimiento por parte de los ciudadanos tanto de las reglas jurídicas aplicables a los diferentes supuestos de hecho, como de su exacto significado, de tal manera que puedan “vivere secundum leges”, prever las consecuencias jurídicas de sus acciones, con el reconocimiento seguro del ordenamiento jurídico y la “previsibilidad de los efectos jurídicos que están por nacer de una determinada situación de hecho”.*

#### **5.1.2.2.- Ámbito material de aplicación de la LAECSP.**

La vinculatoriedad normativa de la LAECSP para Administraciones Públicas distintas de la Administración del Estado, se contempla asimismo en su ámbito material de aplicación, definido en el artículo 2 de la referida ley 11/2007, que dice:

#### ***Artículo 2. Ámbito de aplicación.***

---

<sup>109</sup> ITURMENDI MORALES, J. (1993): *Acerca de Rudolph von Ihering (1818-1892) y el Sistema de los Juristas Romanos*. En la Revista Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura nº 11. Pág. 456.



*1. La presente Ley, en los términos expresados en su disposición final primera, será de aplicación:*

*a) A las Administraciones Públicas, entendiendo por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas.*

*b) A los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.*

*c) A las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas.*

*2. La presente Ley no será de aplicación a las Administraciones Públicas en las actividades que desarrollen en régimen de derecho privado.*

Realmente el único punto criticable de este precepto -y uno de los pocos de una Ley, técnica y materialmente bien enfocada- es que no se aplique a la actividad de las Administraciones Públicas, cuando actúan sujetas al Derecho Privado. Es un criterio que parte una distinción estrictamente jurídico formal, pero desde el punto de vista organizativo no parece que tenga mucho sentido no imponer la tecnificación y a fin de cuentas modernización de los procedimientos, a determinados sectores de actividad u organismos de la Administración, por el mero hecho de que no estén sujetos al Derecho Administrativo. La adaptación de la Administración a la sociedad de la información, que es a fin de cuentas de lo que se trata, habría de ser integral, a la altura de los tiempos en que nos hallamos, mucho más allá de criterios jurídico formales, que resultan irrelevantes desde el punto de vista apuntado.

#### **5.1.2.3.- Eficacia temporal de la LAECSP.**

En una perspectiva temporal, la eficacia de la Ley para las distintas Administraciones Públicas, se contiene en su Disposición Final Tercera, que precisa:

***Disposición final tercera. Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos.***

*1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de lo señalado en los siguientes apartados. A estos efectos, cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones.*

*2. En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.*

*3. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.*

*4. En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos.*

Contra lo que eventualmente pudiera parecer, esta disposición no es particularmente criticable. Es cierto que la Ley no se aplica, en todos sus puntos, desde su entrada en vigor. Ello es así sólo para aquellos procedimientos y actuaciones adaptados a la misma, por lo que cada

Administración Pública se obliga a publicar una lista actualizada de tales procedimientos.

Par la completa *puesta en eficacia* -real y efectiva de la Ley-, ya que no entrada en vigor formal, que se produjo al día siguiente (24 de junio de 2007) de su publicación en el BOE, la Ley establece unos plazos más dilatados, siendo la fecha de 31 de diciembre de 2009, la referencia al efecto. Dicha referencia es vinculante de todo punto para la Administración del Estado; mientras que en el ámbito de las Administraciones Autonómicas y Entes Locales, se mantiene idéntica fecha, con lo que podríamos denominar una *excusa presupuestaria*, que se expresa literalmente con la expresión *siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias*.

Me refiero a esta cláusula como *excusa presupuestaria*, por cuanto que la Administración Electrónica no es más *cara* que la Administración tradicional, sino todo lo contrario. Si el empleo de las TIC no ayudase a la eficiencia -también económica- de las organizaciones, obvio es decir que sería mejor no implantarlas. Puede suceder -eso sí- que los desembolsos puntualmente necesarios para implementar una Administración Electrónica completa den lugar a *picos* presupuestarios de gasto, en una visión puramente anual de los Presupuestos Generales de los Entes Públicos; pero en una perspectiva más moderna -y correcta- del Presupuesto, que ha de ser de carácter plurianual, la Administración Electrónica supone claramente un ahorro de recursos y no todo lo contrario.

De hecho en el Reglamento parcial en desarrollo de la LAECSP, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, al que me referiré en profundidad, en el capítulo correspondiente, su Disposición Adicional 6ª, deja clara la ausencia de impacto presupuestario de la implantación de la Administración Electrónica. Dice:

***Disposición adicional sexta. Ausencia de impacto presupuestario.***

*La aplicación de las previsiones contenidas en este real decreto no deberá ocasionar incremento del gasto público ni disminución de los ingresos públicos. Por tanto, los departamentos ministeriales afectados deberán desarrollar las medidas derivadas de su cumplimiento ateniéndose a sus disponibilidades presupuestarias ordinarias, no dando lugar, en ningún caso, a planteamientos de necesidades adicionales de financiación.*

Lo que realmente sucede es que las leyes deben salir adelante en el Parlamento y que cuando un Gobierno, en un sistema parlamentario, no dispone de mayoría absoluta, necesita apoyos, que en España derivan significativamente de las minorías nacionalistas, lo que a su vez impone ciertas concesiones en lo que a las Comunidades Autónomas se refiere; pero en este supuesto se trata de concesiones que no salen del ámbito de lo razonable. En cualquier caso, la *excusa presupuestaria* es tan evidente, que los posibles retrasos injustificados de algunas Administraciones autonómicas y/o locales en la implantación de la Administración Electrónica, podrían ser corregidos, a mi juicio, incluso por la jurisdicción Contencioso Administrativa, pues la expresión legal *siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias* es un concepto jurídico indeterminado, perteneciente al ámbito de lo reglado y no de lo discrecional<sup>110</sup>, y en consecuencia, cualquier persona legitimada podría exigir el establecimiento de la Administración Electrónica, si pasado un plazo razonable, algún Ente Público obligado, no lo tuviese completamente implementado. Ello a reserva de lo que decidieran los órganos jurisdiccionales; pero en estricto Derecho, la afirmación que se acaba de hacer es perfectamente sostenible y permítaseme decir que hasta correcta.

---

<sup>110</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1962): *La Lucha contra las Inmunidades de Poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. Revista de Administración Pública nº 38. Pág. 17.

Tan es así, que en el específico ámbito de los Entes locales, a buen seguro para evitar *excusas* excesivas, recordemos que dice: *las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos*. En el fondo lo que hace la ley 11/2007 -y es una tónica que se mantiene en la mayor parte de sus preceptos- es recoger la crítica doctrinal al sistema anterior, expresada por el profesor Emilio Suñé, ya en 2000, y por supuesto también en 2006, en el sentido de afirmar que no se podía retrasar legislativamente la implantación de la Administración Electrónica en el ámbito de los Entes Locales -sobre todo por lo que se refiere a los municipios con menos recursos- y seguir afirmando que las Diputaciones Provinciales existen, en esencia, para el apoyo y asistencia técnica y económica a los municipios, señaladamente a los que disponen de menos recursos. De hecho era un contrasentido que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio de 1981 sobre la Ley Catalana de 17 de diciembre de 1980, sobre transferencia urgente y plena de las competencias de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad, declarase inconstitucional dicha Ley, que intentó -sin éxito- suprimir las Diputaciones Provinciales, en su propio ámbito territorial -precisamente a tenor de la trascendencia, histórica, constitucional y administrativa de tales entes locales- y a la vez nadie se ocupase de dar por hecho que estos organismos han de cumplir, de forma efectiva, las funciones que tienen constitucional y legalmente encomendadas.

### 5.1.3.- FIRMA ELECTRÓNICA Y E-GOVERNMENT EN LA LAECSP.

#### 5.1.3.1.- Firma Electrónica y Procedimiento Administrativo Digital.

Si una tecnología informática con eficacia jurídica es más importante que otra en el E-Government, esa es precisamente la firma electrónica. El núcleo jurídico de la actividad administrativa se halla en el procedimiento administrativo en sentido amplio -incluidos los múltiples procedimientos especiales, como el de la contratación administrativa-. De la misma manera que la firma electrónica es esencial en la traslación, a través de uno de los principios básicos del Derecho de la Informática, el de *equivalencia funcional*, de las instituciones del Derecho Privado al ciberespacio, una de cuyas principales manifestaciones es el comercio electrónico, lo mismo sucede en el ámbito del E-Government, donde la firma electrónica es el *quid* de la inmensa mayor parte de lo atinente a la equivalencia funcional del procedimiento administrativo digital, con el tradicional.

#### **5.1.3.2.- Firma electrónica del particular en la LAECSP.**

En lo que se refiere a la firma electrónica de los particulares, en el ámbito del E-Government, las principales disposiciones de la LAECSP, se hallan en los artículos 13, relativo a *las formas de autenticación e identificación* y el 21, que se refiere a la *interoperabilidad y autenticación por medio de certificados electrónicos*.

El artículo 13, como no podía por menos que ser, a tenor de lo dispuesto en la directiva 1999/93, en relación con la prohibición de discriminación en el ámbito del sector público, de prestadores privados de servicios de certificación, proclama la admisión en las Administraciones Públicas de cualesquiera medios de firma electrónica conformes con la Ley 59/2003, de 19 de diciembre (LFE), por supuesto a condición de que resulten adecuados para garantizar la identificación del ciudadano, así como la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos. Específicamente y siempre de

conformidad con lo que la propia Administración determine, la Ley admite los siguientes sistemas de firma electrónica:

- a) Los incorporados al DNI electrónico.
- b) Los demás sistemas de firma electrónica avanzada admitidos por las Administraciones Públicas. Como es lógico, dentro de ella se destacan los sistemas de firma reconocida.
- c) Lo anterior no excluye la admisión de otros sistemas de Firma Electrónica, lo que es muy razonable, toda vez que no siempre es indispensable acudir a sistemas tan sofisticados como los criptosistemas de clave asimétrica. Específicamente la Ley da entrada, expresamente, a sistema de *claves concertadas*, a los basados en información conocida por ambas partes y en general a otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen.

Por lo demás, el artículo 21 LAECSP establece en relación con la prohibición de discriminación de prestadores privados, que los certificados *reconocidos* emitidos por cualesquiera prestadores de servicios de certificación, serán válidos para relacionarse con las Administraciones Públicas, siempre que el correspondiente prestador ponga a disposición de las mismas la información precisa para que ello resulte viable y a condición de que no suponga coste alguno para la Administración.

No se olvide que en este tipo de costes, la LFE no prohíbe incluir los de verificación del certificado, que a tenor de lo dispuesto en el referido artículo 21 LAECSP no van a ser asumidos por las Administraciones Públicas. Realmente una disposición de estas características, que no prohíbe -y en consecuencia permite- cobrar por la verificación de un certificado, incluso

*inter privados* resulta desafortunada, porque supone un obstáculo a algo tan inherente a la seguridad jurídica -principio que forma parte de la esencia de la firma electrónica- cual es la verificación de los certificados en los que sustenta la identidad del firmante y la singular eficacia en Derecho de la propia firma electrónica.

#### **5.1.3.3.- Firma electrónica de la Administración en la LAECSP: La polémica cuestión de la actuación administrativa automatizada.**

Por lo que se refiere a la firma electrónica de la Administración, destaca lo establecido en los artículos 18 y 19 de la LAECSP. El menos problemático de tales artículos es el 19, relativo a la *firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones públicas*, que permite que la Administración provea a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en los que presta sus servicios. Este será, sin duda, el supuesto normal; pero ello no impide que se pueda utilizar la firma electrónica basada en el DNle del correspondiente funcionario.

Más peliagudo es lo dispuesto en el artículo 18, que contiene uno de los puntos jurídicamente menos aceptables de la Ley, por su incidencia negativa en la calidad de los Derechos Fundamentales en España, que si no ha sido destacado negativamente por la doctrina, acaso se deba al desconocimiento existente en los entornos jurídicos tradicionales, en relación con el Derecho de la Informática y específicamente en los temas relacionados con la firma electrónica y el E-Government. El punto al que me refiero es el relativo a los sistemas de firma electrónica para la *actuación administrativa automatizada*, que sin duda es posible técnicamente; pero que a nuestro juicio no es de recibo -al menos desde el punto de vista aludido de calidad de los Derechos fundamentales- tal como se plantea en la LAECSP. En el presente momento



ya existen hasta monografías sobre esta cuestión, que si bien manifiestan algunas cautelas, no adoptan una oposición de principio a la misma. Este es el caso de Ignacio Alamillo y Xavier Uriós (2011)<sup>111</sup>.

Por mi parte diré que el precitado artículo 18 LAECSP, establece formas de actuación administrativa automatizada, que consisten en esencia en *sellos institucionales* sobre los que nada habría que objetar -al menos desde mi punto de vista- si detrás del órgano se garantizase la actuación efectiva, al menos en cierto grado, de algún titular persona/s física/s; pero lo grave es que no se obliga a la intervención de persona humana alguna en el proceso de adopción de decisiones. Vayamos por partes:

Hay menos que objetar sobre la presencia de sellos institucionales - basados en tecnologías de firma electrónica- en la actuación administrativa, aunque la no identificación de los concretos funcionarios que toman la decisión sea cuando menos opinable. Desde mi punto de vista, institucionalizar tanto la toma de decisiones que desaparezca el nombre del funcionario responsable, no es lo más adecuado; pero reitero que esto no es lo más peliagudo de la cuestión.

Los sellos institucionales pueden ser el sello electrónico propiamente dicho del órgano o ente público que actúa, basado en sistemas de firma electrónica propiamente dicha o códigos seguros de verificación vinculados a tales órganos, entes, o al correspondiente titular de los mismos. Por ejemplo, en la actualidad es muy frecuente que determinadas certificaciones se expidan electrónicamente a través de Internet y en ellas figure un código de verificación, que permite comprobar, también telemáticamente, a cualquier persona en los archivos de la Administración, la autenticidad del

---

<sup>111</sup> ALAMILLO DOMINGO, I. y URIÓS APARISI, F. X. (2011): *La Actuación Administrativa Automatizada en el Ámbito de las Administraciones Públicas. Análisis jurídico y metodológico para la construcción y la explotación de trámites automáticos*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

correspondiente certificado, en el sentido tradicional del término. Hasta ahí todo es más o menos correcto, con la salvedad antedicha -que como mínimo es opinable- de que no sea indispensable identificar a la persona/s física/s titular/es del correspondiente organismo o entidad administrativos. El artículo 18 LAECSP deja claro que en los sellos electrónicos hay que incluir el número de identificación fiscal del correspondiente órgano o entidad, *pudiendo contener la identidad de la persona titular*, lo que a todas luces significa que no es imperativo que conste. Lo delicado, lo auténticamente alarmante -y esta es la segunda parte- es que la decisión se produzca por procedimientos tan absolutamente automatizados que *de facto* se excluya cualquier intervención de una persona humana, cuya titularidad del órgano administrativo sería meramente formal y sin ninguna trascendencia práctica.

En resumidas cuentas, en la *actuación administrativa automatizada*, máquinas que ni siquiera son sistemas de inteligencia artificial, sino que contienen algoritmos de decisión de lo más rudimentario, pueden tomar decisiones autónomamente, sin intervención alguna de persona humana. Cuando menos *de facto* ello es así. Eso es lo que se desprende de la definición *legal* de actuación administrativa automatizada, que figura en el **Anexo de Definiciones** de la LAECSP. Es precisamente la primera de tales definiciones:

*A efectos de la presente ley, se entiende por:*

*a) Actuación administrativa automatizada: Actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación.*

La LAECSP deja claro de forma meridiana que no existe *necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular*, y que esto es aplicable a cualesquiera actos, incluidos los *resolutorios de procedimientos*.

Acaso pudiera pensarse que las definiciones obrantes en un Anexo de la Ley tienen un valor jurídico relativo, lo que en cualquier caso sólo podría sostenerse con extrema dificultad; pero incluso esta posibilidad queda anulada por el hecho de que el artículo 5 de la LAECSP es imperativo en cuanto al valor jurídico de tales definiciones. Es más, dicho artículo despeja cualquier posible duda sobre la plena validez jurídica del Anexo:

***Artículo 5. Definiciones.***

*A efectos de la presente ley, los términos que en ellas se emplean tendrán el sentido que se establece en su anexo.*

Actuación administrativa automatizada, en estos términos, significa, sin ir más lejos, que un radar detecta un supuesto exceso de velocidad y por supuesto sin intervención alguna de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil -lo que ya se había producido con anterioridad, en la paulatina reducción de garantías jurídicas que en los últimos años ha invertido la tendencia del principio de la Transición- se transmite telemáticamente la señal a un centro situado en León, donde un robot, sin atisbo alguno de intervención humana, se encarga de emitir la sanción y proceder a su notificación al afectado.

Eso -lamentablemente hay que decirlo- supone un agravio sin precedentes a este metaderecho que es la dignidad de la persona humana, que se puede definir de muchas formas: por supuesto como inviolabilidad de la persona por supuesto, pero también que una persona debe ser tratada como tal y no como un número o una cosa, que es lo que termina sucediendo cuando un robot *decide* sobre la misma, como si se tratase de un ente inanimado. En suma, lo que se contraviene es el contenido profundo del aforismo, expresado en latín, *homo res sacra homini*, lo que es de todo punto inaceptable. Con la dignidad humana sucede algo parecido a cuando en el Evangelio se formulan los diez mandamientos, resumidos en dos, expresados en términos de amor, a Dios y al prójimo: *de estos dos preceptos penden la Ley y los profetas*, al igual que de este metaderecho -la dignidad de la persona humana- penden la

inmensa mayor parte -cuando no la integridad- de los Derechos Fundamentales, comenzando por la libertad y la igualdad.

Puesto que se ha dado un ejemplo de Derecho Administrativo sancionador, al que según reiterada Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, son aplicables los principios característicos del Derecho Penal, no está de más tener en cuenta algunas consideraciones criminológicas, como las presentes en las certeras palabra de Antonio García-Pablos (1999)<sup>112</sup>: *En el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, la prevención del delito suscita inevitablemente el problema de los “medios o instrumentos” utilizados, y el de los “costes sociales” de la prevención. El control exitoso de la criminalidad no justifica el empleo de toda suerte de programas, ni legitima el elevado coste social que determinadas intervenciones implican.*

Probablemente, como antes se decía, el habitual desconocimiento de lo que significa el Derecho Informático en los entornos jurídicos tradicionales, tenga bastante que ver con que la regulación de la actuación administrativa automatizada en la LAECSP, haya pasado tan insólitamente desapercibida; pero sin duda hay algo más y todavía más preocupante, que es la progresiva insensibilización de la sociedad -y en consecuencia también de los juristas- ante esta tendencia, opuesta a la inicial de la Transición que consiste en socavar paulatinamente el sistema garantista inherente al Estado de Derecho. No es sólo que -por seguir con el ejemplo del radar de tráfico-, la Guardia Civil ya no tenga que parar al supuesto infractor, sino que las notificaciones, desde la ley 30/1992 -en contraste con lo que sucedía con la Ley de Procedimiento Administrativo del régimen preconstitucional- ya no tengan que ser prácticamente ni intentadas por el funcionario de correos. Es que además la resolución administrativa, inclusive cuando ésta consiste en una

---

<sup>112</sup> GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. (1999): *Momento Actual de la Reflexión Criminológica*. En la obra colectiva coordinada por ARROYO, L., MONTAÑÉS, J. y RECHES, C: *Estudios de Criminología II*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Pág. 30.

*sanción*, a la que teóricamente, en aplicación de la Jurisprudencia Constitucional -al tratarse de Derecho Administrativo sancionador- debieran aplicársele idénticas garantías a las del proceso penal, no sólo no se le aplican, sino que quien sanciona es una máquina, de forma completamente autónoma, sin la más mínima intervención humana.

Potencialmente hemos comenzado a transitar por un camino en que la oración puede volverse incluso por pasiva. Si una máquina puede decidir, y de hecho ya decide, en el procedimiento administrativo sancionador, ¿por qué no va a decidir también en el proceso penal?, sin intervención humana de ningún género.

La cuestión es de una extrema gravedad, que no se palia, sino que se acentúa, por el hecho de que esté pasando casi por completo desapercibida. Hace años, en los manuales de Informática Jurídica, se planteaban interesantes y a veces hasta encendidos debates, a colación de los sistemas expertos jurídicos, en relación a si un sistema experto; es decir, un sistema de inteligencia artificial, podía decidir en cuestiones jurídicas. Frente a posturas negacionistas a todo trance, basadas en ocasiones en un miedo irracional a la tecnología, que arraiga en el desconocimiento de la misma, algunos expertos en Informática Jurídica, como Nuria Cuadrado, en una excelente monografía sobre la cuestión<sup>113</sup>, defendían que un sistema experto jurídico, al ser un sistema de inferencia lógica aplicado a la decisión jurídica, no cubría por entero todos los aspectos de la argumentación jurídica, que puede tener incluso vertientes extralógicas, y mucho menos todavía, conceptos tan inasibles como el de justicia o equidad, que también han de informar el proceso de decisión jurídica, que sólo en una visión muy reduccionista de la realidad puede verse como una estricta subsunción lógica.

---

<sup>113</sup> CUADRADO GAMARRA, N. (2004): *Aplicación de los Sistemas Expertos al Campo del Derecho*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

La propia Nuria Cuadrado y otros reputados expertos<sup>114</sup>, se inclinan a ver los sistemas informáticos inteligentes y en concreto los sistemas expertos jurídicos, no tanto como una herramienta decisonal, sino como una herramienta de apoyo lógico a una decisión, que no tiene por qué dejar de ser humana. Es más, no debe dejar de serlo. Es bueno que un sistema inteligente facilite al jurista la formulación de la lógica de la decisión jurista; pero nunca en sustitución de la decisión humana, sino como complemento a la misma. De lo que se trata es de disponer de sistemas muy sofisticados de ayuda a la decisión, tan sofisticados que potencialmente podrían ser decisionales; pero no se trata de emplearlos como tales, sino como meras herramientas de una decisión que, por las razones antedichas, nunca ha de dejar de ser humana.

Pues bien, el rico debate que en su momento se planteó sobre los sistemas expertos jurídicos y del que se extrajeron conclusiones como las apuntadas, que el autor de esta obra comparte, es una cuestión que hoy ni siquiera se plantea, con el agravante de que se ha legislado sobre la cuestión y de que la máquina decisonal ni siquiera ha de ser necesariamente un sistema experto, sino un sistema informático basado en algoritmos de lo más rudimentario y de los que es predicable cualquier cosa menos la inteligencia.

Por lo demás añadiré que según el artículo 39 LAECSP, en los supuestos de actuación automatizada es preceptivo establecer el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo debe indicarse el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

---

<sup>114</sup> SUÑÉ LLINÁS, E.(1994). *Lógica, Derecho e Inteligencia Artificial*. Edición electrónica en Infobase de Folio Pre Views. Hay otra edición en CD-ROM, de Servbaropt interactive, 1995. Bariloche, Argentina: Ministerio de Justicia.

Se ratifica en este precepto que la intervención de personas humanas en el proceso decisorio no es indispensable y para mantener la necesidad, que es estructural en el procedimiento administrativo, de tener un órgano responsable a los efectos de impugnación, se recurre a lo que la dogmática jurídica denomina una ficción o *fictio iuris*.

#### 5.1.4.- INCIDENCIA DE LA LEY 11/2007 EN LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Es de sobra conocido que las grandes fases del procedimiento administrativo son iniciación, instrucción y terminación. Analizaremos aquí lo más relevante en tales fases en las tramitaciones que se llevan a cabo en la Administración Electrónica.

##### 5.1.4.1.- Iniciación electrónica del procedimiento administrativo.

##### 5.1.4.1.1.- La iniciación como fase del procedimiento administrativo digital: los formularios.

Por lo que se refiere a la *iniciación* del procedimiento, destaca la sujeción a *modelo* o formulario, establecida en el artículo 35 de la LAECSP, que en su apartado primero, dice: *La iniciación de un procedimiento administrativo a solicitud de interesado por medios electrónicos requerirá la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud (...)*. A priori parece que el sistema *normal* de iniciación del procedimiento, es la sujeción a formulario, aunque este precepto hay que matizarlo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 24 de la propia LAECSP, relativo a los *Registros electrónicos*, que dice:

## 2. Los registros electrónicos podrán admitir:

- a) *Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos.*
- b) *Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro.*

Es decir, que la sujeción a formulario no es estrictamente imperativa; pero cuando dicho modelo o formulario esté establecido, si resulta obligatoria su utilización. Esta disposición podría ser correcta si nos olvidásemos del contexto; es decir de lo que en *Management* se denomina el *ambiente* o de la particular *cultura* que caracteriza a la Administración Española, donde atavismos muy arraigados, vinculan dicha cultura con el tradicional *orden* y *mando* sin más explicaciones. Por ejemplo, y puesto que esta Tesis se presenta en un contexto académico universitario, todo profesor universitario es consciente de la multiplicidad de *modelos* en que debe presentar su curriculum vitae, en función del organismo que lo exija (ANECA, CNEAI, la propia universidad...), todo ello por no hablar de las variaciones normativas temporales en el diseño de los mismos. Si los variopintos autores de los reglamentos tuviesen en cuenta las herramientas de copia de los modernos entornos informáticos, o las amplias posibilidades de compatibilidad entre los mismos, el problema se paliaría en alguna medida; pero eso tampoco es siempre así. Vemos, pues, que la sujeción a formulario del procedimiento administrativo digital, que en una Administración regida por los tradicionales principios de *economía*, *celeridad* y *eficacia*, podría resultar racional, puede derivar en un caos y una auténtica carga para el ciudadano, en el contexto de una cultura administrativa como la española, marcada por los antiguos atavismos a los que se ha hecho referencia y por una Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuya *cultura* es más proclive al reforzamiento de la



presunción de validez de los actos administrativos, que a la efectividad del principio pro administrado.

Puesto que la LAECSP contiene, conforme veremos, múltiples disposiciones relativas a Management, sería muy adecuado que los criterios manageriales se tuviesen en cuenta, con efectividad, en el desarrollo reglamentario y aplicación de la misma.

Por lo demás, el artículo 35 LAECSP, relativo a la iniciación del procedimiento, permite en su apartado 2 a los interesados aportar al expediente *copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada*, reservándose al Administración el derecho al cotejo de los mismos, lo que constituye una buena medida para agilizar la aportación de copias en la Administración Electrónica, sin excesos burocráticos que perjudicarían la expansión social de la misma.

Por último, el apartado 3 del mismo artículo prevé tanto sistemas de comprobación automatizada de la información aportada *e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete*. Esta prevención legaliza -si falta hiciere- que la Administración utilice la información que tiene disponible, para facilitar al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones.

#### **5.1.4.1.2.- Sedes electrónicas y registros electrónicos.**

A colación de la iniciación del procedimiento, se impone hacer referencia, a los *registros electrónicos*, no en vano es en ellos donde se presentan las solicitudes. En primer lugar hay que distinguir entre *sedes*

*electrónicas y registros electrónicos*. A tenor del artículo 10 LAECSP, la *sede electrónica* es la *dirección electrónica* disponible para los ciudadanos, que podríamos denominar oficial, de un órgano o ente administrativo, en el ejercicio de sus competencias.

La verdad es que no es fácil distinguir el concepto de sede electrónica del de *registro electrónico*, que según el artículo 24.1 LAECSP, están destinados a *la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones*; o sea que también son direcciones electrónicas disponibles para los ciudadanos. La diferencia no es nítida. Lo sería si se reservase el concepto de sede electrónica, con carácter único, para todo ente administrativo -con personalidad jurídica-; pero el concepto de sede resulta asimismo aplicable a un órgano administrativo stricto sensu -sin personalidad-. Más bien parece que el concepto de sede electrónica, que debiera ser el característico de la Administración Electrónica, convive con el tradicional concepto de registro, de origen presencial que, con su informatización, se adapta a la Administración Electrónica.

Lo que de facto se concluye de la ambigüedad legal, es que *sede electrónica* es la *dirección electrónica* individualizada de cualquier organismo administrativo, mientras que el *registro electrónico* es la *organización telemática individualizada para la entrada/salida de documentos*, de cualquier organismo administrativo adaptado a la LAECSP, lo que se supone que sucede con carácter generalizado en la Administración General del Estado, a reserva de lo que acto seguido se dirá, pues el artículo 24.4 LAECSP sigue con una cuestión que amenaza con eternizarse, en el sentido de expresar por enésima vez la voluntad, también presente en la LRJAP-PAC 30/1992 y nunca acabada de concretar, en el sentido de automatizar todas las oficinas físicas de registro de la Administración del Estado:

*4. En el ámbito de la Administración General del Estado se automatizarán las oficinas de registro físicas a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de garantizar la interconexión de todas sus oficinas y posibilitar el acceso por medios electrónicos a los asientos registrales y a las copias electrónicas de los documentos presentados.*

Parece que el 31 de diciembre de 2009, fecha de plena eficacia de la Ley 11/2007, para la Administración del Estado, pudo haber sido un buen momento para terminar, de una vez por todas, la conversión de todos los registros administrativos en registros electrónicos. Y hay que suponer que así ha sido, pues en caso contrario entendemos que se estarían incumpliendo -al menos para la Administración del Estado- los plazos imperativamente establecidos por la propia LAECSP.

Por su parte, el artículo 24.3 LAECSP precisa que *en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública. Las Administraciones Públicas podrán, mediante convenios de colaboración, habilitar a sus respectivos registros para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la competencia de otra Administración que se determinen en el correspondiente convenio*. La verdad es que mantener el sistema de convenios singulares -y difíciles de conocer, en consecuencia- para la colaboración entre registros electrónicos, es una reminiscencia de sistemas caducos de E-Government, que probablemente habría que rediseñar en un futuro, pues propende más a la inseguridad jurídica que a dar propiamente facilidades al ciudadano y en consecuencia se podría considerar que contraviene el principio establecido en el artículo 9.3 de la Constitución.

En relación con la creación y funcionamiento de los registros electrónicos, procede señalar lo dispuesto en el artículo 25 de la LAECSP, que

exige su publicación en el BOE o Diario Oficial correspondiente, aparte de la correspondiente publicación electrónica.

En el registro debe figurar asimismo la relación actualizada de solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse en el mismo, por lo que no parece que se haya derogado el nefando sistema de la Ley 24/2001, que sólo permitía la posibilidad de presentar en cada registro electrónico las solicitudes que figurasen en la Orden Ministerial de creación, dándose las demás por no recibidas, contraviniendo el principio tradicional del procedimiento administrativo español, según el cual un órgano administrativo no competente para resolver sobre determinada solicitud, tendría la obligación de remitirla al órgano administrativo que considerase competente. En un entorno de Administración Electrónica *cerrado*, como el que existía con carácter previo a la Ley 11/2007, hacer al particular *responsable* de una correcta presentación de los documentos electrónicos en el registro competente era coherente con un sistema tan deficiente como el anteriormente existente; pero en un entorno que se supone *abierto y moderno*, como el que inaugura la LAECSP, la presentación por el ciudadano de un documento en cualquier registro electrónico, al menos en el seno de la misma Administración Pública con personalidad jurídica única, debiera ser siempre válida, con ninguna sombra de duda al respecto y, en consecuencia, ser canalizado dicho escrito al organismo competente para instruirlo y resolverlo, en todo caso. Cualquier otra conclusión sería incompatible con un sistema de E-Government a la altura de los tiempos.

#### **5.1.4.2.- Instrucción electrónica del procedimiento: La cuestión de l cómputo de plazos.**

Por lo que se refiere a la *instrucción* de procedimiento por medios electrónicos, lo sustancial se halla en el artículo 36.1 LAECSP, que dice:

**Artículo 36.** *Instrucción del procedimiento utilizando medios electrónicos.*

*1. Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción por medios electrónicos de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos así como la tramitación ordenada de los expedientes y facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.*

Lógicamente los *tiempos y plazos* habrán de tener variantes de cómputo en un sistema como el electrónico, que puede ser utilizado en días feriados y que, a diferencia del procedimiento administrativo ordinario, no se sitúa en coordenadas espaciales, sino metaespaciales, por ciberespaciales.

A estos efectos, el del cómputo de plazos, en el contexto reseñado, hay que destacar lo dispuesto en el artículo 26 de la propia LAECSP, que dispone:

**Artículo 26.** *Cómputo de plazos.*

*1. Los registros electrónicos se registrarán a efectos de cómputo de los plazos imputables tanto a los interesados como a las Administraciones Públicas por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible.*

*2. Los registros electrónicos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas.*

*3. A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles o naturales, y en lo que se refiere a cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.*

*4. El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos administrativos y entidades de derecho público vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio*

*registro o, en el caso previsto en el apartado 2.b del artículo 24, por la fecha y hora de entrada en el registro del destinatario. En todo caso, la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación.*

*5. Cada sede electrónica en la que esté disponible un registro electrónico determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquella, los días que se considerarán inhábiles a los efectos de los apartados anteriores. En todo caso, no será de aplicación a los registros electrónicos lo dispuesto en el artículo 48.5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

La diferencia con el procedimiento administrativo tradicional, se ve clara en el apartado 2 del artículo 26, por cuanto que los registros electrónicos *no cierran*, o lo que es lo mismo, están abiertos las 24 horas del día, incluidos los feriados. Ello comporta que haya que hacer algunas adaptaciones, para acomodar esta situación fáctica al procedimiento administrativo tradicional, que se desarrollan en el apartado siguiente. Lo más destacado es:

- La presentación de documentos en un día inhábil, se entiende hecha el primer día hábil siguiente.
- Como regla -que tiene excepciones- la fecha y hora de presentación de los escritos, así como el carácter hábil de los días, vendrá dada por la vinculación geográfica del organismo correspondiente al registro de presentación; es decir que correlaciona con el ámbito territorial de dicho registro.

En relación también con la fase de instrucción, destaca el artículo 37 LAECSP, relativo al acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación, lo que se hace a través de un sitio web de acceso restringido. Como dice la propia norma, *la información sobre el estado de tramitación del*

*procedimiento comprenderá la relación de los actos de trámite realizados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados.* Todo ello con la salvedad de que el procedimiento no se tramite electrónicamente en su integridad, en cuyo caso se indicará al menos, la fase en que se encuentra el procedimiento y el órgano responsable, lo que es muy encomiable desde el punto de vista de la transparencia en la actuación administrativa.

#### **5.1.4.3.- Terminación del procedimiento administrativo digital.**

Por fin, y en lo relativo a la *terminación* del procedimiento, los artículos 38 y 39 LAECSP, no contienen prácticamente más especificidades, que las relativas a la *actuación administrativa automatizada*, sobre la que con anterioridad ya se han hecho las consideraciones oportunas.

#### **5.1.5.- RECORDs MANAGEMENT o GESTIÓN DE REGISTROS.**

Esta es una materia especialmente importante, cuyo tratamiento casi nunca ha merecido la consideración debida, salvo muy raras excepciones, como la ejemplar normativa peruana sobre *Microformas Digitales*, que parte del Decreto Legislativo n° 681, de 14 de octubre de 1991. Hasta el punto de que en el Perú se llega a crear la específica figura de los *fedatarios digitales* a los que se encomiendan funciones de fe pública en el específico entorno del E-Government.

Con la normativa peruana de microformas digitales, se pretende la identidad de efectos jurídicos entre los documentos digitalizados y los documentos físicos, hasta el punto de que las correspondientes microformas pueden reemplazar a los mismos, con lo que queda abierta la posibilidad de

eliminación de los documentos físicos; puerta que asimismo se abre en la Ley española 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

No obstante, antes de entrar en el estudio de las correspondientes disposiciones, conviene hacer una breve referencia al *record management*, que va un punto más allá de la mera *gestión documental* o el *archivo electrónico*, aunque está muy relacionado con ambos, tanto que son conceptos que habitualmente se confunden.

La diferencia entre *record management* y *document management*, es casi un derivado directo de la diferencia entre *documentos* y *registros*. El documento es una categoría mudable, mientras que el registro se plantea como estable. Quiero decir que mientras que el documento tiene versiones históricas, que deben ser identificadas, a fin de que no se acceda a ellas por error, *el registro es una especie de documento que expresa resultados de la organización, por lo que no pueden ser revisados una vez que son emitidos* (nótese que la voz *registro* se emplea en términos organizativos de la gestión documental y no en los específicamente jurídicos del procedimiento administrativo). Además, los registros son documentos con validez legal, la cual en ocasiones se produce en un determinado marco temporal, como por ejemplo en el caso de la conservación de documentos derivada de la aplicación de la normativa mercantil o hacendística. La *archivística*, en contraste con las ideas anteriores, se circunscribe sobre todo al *almacenamiento* de documentos y persigue que los mismos se conserven en el tiempo y puedan ser consultados y clasificados.

El *record management* implica también archivo documental; pero va más allá del mero archivo. Tiene una parte de archivo, pero siempre en el marco de una gestión de registros -que es lo que significa- pensada para la vida de la organización en la que se enmarca. El archivo no atiende tanto a la



vida del documento, como a su custodia ordenada, mientras que *el record management afecta más al entero ciclo de vida de documentos valiosos para la organización.*

Por mucho que todos los anteriores conceptos tengan perfiles borrosos, se ha decidido emplear la moderna idea de record management o gestión de registros, porque la Ley 11/2007, conforme veremos, ha pretendido ir más allá de la tradicional archivística o pura conservación ordenada de los documentos administrativos.

Antes de entrar en el análisis de la LAECSP, que lógicamente ha de ser el núcleo de las indagaciones que aquí se hagan, no es ocioso destacar la importancia del record management como complemento de la firma electrónica, por cuanto que la firma electrónica no deja de ser una institución en la que la seguridad jurídica está sometida a plazo y en consecuencia la estabilidad de los sistemas documentales basados en la firma electrónica - incluidos los de E-Government-, ha de ser complementada con sistemas de record management. Aclaro acto seguido estas ideas:

Sabemos que la denominada a firma electrónica reconocida - equivalente funcional de la manuscrita- es una firma electrónica basada en certificados digitales, que tienen un periodo limitado de validez -que en España la LFE establece en un máximo de 4 años- porque la firma electrónica al uso, basada a su vez en criptosistemas de clave asimétrica, sólo es segura en un determinado estadio de evolución de la tecnología, que en modo alguno puede ser eterno. Lo que hoy garantiza una seguridad informática de la firma electrónica reconocida, igual o superior a la de la firma manuscrita, estima el legislador que dentro de poco más de cuatro años no la garantizará, por lo que se podría muy bien afirmar que *la firma electrónica es una institución a plazo.*

Antes de que se agote el periodo de validez o vigencia del certificado, para que la firma electrónica no vea mermada su eficacia jurídica habría que solventar este problema, por ejemplo refirmando los documentos, o más plausiblemente a través de una custodia segura de los mismos, que se haría a través de sistemas de record management. De ahí la importancia del record management, que más allá de su dimensión de modernización de la archivística, complementa la seguridad de los sistemas de firma electrónica, para el E-Government.

Dicho esto, que por si solo puede dar una idea de la trascendencia del record management para el management público y específicamente para el E-Government, es ya tiempo de entrar en el Capítulo IV del Título II de la LAECSP, cuyo rubro es: *De los Documentos y los Archivos Electrónicos*.

El artículo 29 de la LAECSP exige que los documentos electrónicos a los que se refiere el artículo 46 LRJAP-PAC, para su validez y eficacia vayan firmados electrónicamente; pero lo más importante se halla en el artículo 30 LAECSP, relativo a *copias electrónicas*, a las que da el carácter de copias auténticas, *siempre que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración, y que la información de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento*; al igual que por procedimientos electrónicos admite que se hagan copias auténticas de documentos cuyos originales estén en soporte papel. También se admite que mediante firma electrónica o sello electrónico, la Administración haga copias auténticas de documentos privados aportados por los ciudadanos.

Asimismo, el párrafo 5 del artículo 30 LAECSP confiere el carácter de copia auténtica a las copias en papel de documentos electrónicos, que incluyan un código u otros sistemas de verificación, que permitan contrastar su autenticidad, mediante el acceso a los archivos de la Administración,

conforme ya se había reseñado en el presente estudio, a tenor de la expedición de certificados. En cualquier caso, lo auténticamente importante del artículo 30 LAECSP, se halla en su apartado 4, que dice:

*4. En los supuestos de documentos emitidos originalmente en soporte papel de los que se hayan efectuado copias electrónicas de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, podrá procederse a la destrucción de los originales en los términos y con las condiciones que por cada Administración Pública se establezcan.*

## 5.2.- EL DESARROLLO DE LA LAECSP 11/2007.

### 5.2.1.- EL PLAN DE DESARROLLO DE LA LEY 11/2007.

El Plan de Desarrollo de la Ley 11/2007, se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2007, con la idea de dar cumplimiento al mandato legal que obliga a las Administraciones a disponer de la totalidad de sus servicios accesibles por medios electrónicos antes de que finalizase el año 2009, con el fin de dar efectividad al derecho ciudadano de acceso electrónico a los servicios públicos, puesto que la LAECSP contiene una *hoja de ruta*, por expresarlo con palabras de Borja Aduara (2007)<sup>115</sup>. En este sentido, el preámbulo del Plan de Desarrollo es tajante, al decir que *la LAECSP no se limita a enunciar regulaciones programáticas o de intenciones, sino que ha materializado su eficacia al fijar un plazo (el 31 de diciembre de 2009) en el que se exige la efectividad de los derechos y regulaciones que contempla (...)*. Para garantizar el cumplimiento de dicho plazo, el Consejo de Ministros establece los siguientes instrumentos:

- *Relación de procedimientos adaptados a la Ley*. Que afecta a todas las Administraciones Públicas, en cumplimiento de la Disposición Final tercera de la propia LAECSP.
- *Calendario de adaptación de procedimientos*. Asimismo exigido por la referida Disposición Final 3ª.
- *Plan de Medios*. Derivado de la misma disposición.

---

<sup>115</sup> ADSUARA VARELA, B. (2007): *Hoja de Ruta o Lista de Tareas y Plazos de la Ley de Administración Electrónica*. En *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía* nº 4. Págs. 1454 ss.

Todo lo anterior se resume en la aprobación de los planes estratégico y de actuación para el desarrollo de la misma, que habrían de ser financiados con cargo a las dotaciones presupuestarias ordinarias de los Ministerios y Organismos Públicos afectados.

### 5.2.2.- PLAN ESTRATÉGICO DE LA LAECSP.

En el Plan Estratégico figura claramente la pretensión de que la Administración Electrónica contribuya al crecimiento económico, que se inserta en las grandes prioridades de la Unión Europea, para alcanzar los objetivos marcados en la estrategia de Lisboa: *La declaración europea i2010, para el desarrollo de la Sociedad de la Información, incluye a los servicios públicos en línea como uno de sus pilares básicos*. No en vano, la Cumbre de Lisboa (2000) significó la sistematización de la mayor parte de las iniciativas destinadas a la oferta de los servicios públicos on line.

En este marco, el Plan Estratégico insiste en que el *factor clave* de la LAECSP es el reconocimiento de *un nuevo derecho ciudadano*, el de acceso electrónico a los servicios públicos. Todo ello aparte de que el propio Plan desvela la falsedad de la que aquí ha sido denominada *excusa presupuestaria*, que permite a las Administraciones Autonómicas y Locales demorar más allá del 31 de diciembre de 2009 su completa adaptación a la Administración Electrónica. En concreto dice: *Con todo ello se logrará, además, ganancias de productividad en el funcionamiento de las Administraciones Públicas: el ciudadano recibirá mejores servicios que costarán menos a las Administraciones*.

En grandes líneas, el Plan procura atender a las siguientes necesidades:

- *Servicios centrados en el ciudadano.* De lo que se trata con la Administración Electrónica es de reducir al máximo las cargas administrativas para ciudadanos y empresas. Para ello se implementan sistemas de acceso multicanal, basados en las ventanillas únicas y los servicios horizontales entre los distintos organismos administrativos, de forma que los ciudadanos no necesiten conocer la estructura interna de la Administración, para acceder al servicio. La red de información es única y multicanal, en la Administración del Estado y se hace efectiva con el 060, que es teléfono y web, entre otros sistemas de acceso e información. Asimismo se trata de favorecer la participación electrónica de los ciudadanos y las consultas aptas para conocer sus necesidades.
- *Adecuación de los procedimientos a la LAECSP.* Que no es una mera traslación de los procedimientos al formato electrónico, sino que se incluyen facilidades proactivas, como el aviso de la necesidad de iniciar el procedimiento, o la cumplimentación automática de los datos en poder de la Administración. Asimismo, en el diseño del nuevo formato de los procedimientos, se procederá a la simplificación de trámites.
- *Infraestructuras y servicios comunes.* Se trata, sobre todo, de ir hacia una cultura de servicios compartidos, muy basada también en la transferencia de tecnología.
- *Formación.* Es una de las grandes bases del Plan Estratégico, en los términos de las necesidades señaladas por la LAECSP.

### 5.2.3.- PLAN DE ACTUACIÓN EN DESARROLLO DE LA LAECSP.

#### 5.2.3.1.- **Líneas estratégicas del Plan de Actuación.**

El Plan de Actuación se articula en torno a tres líneas estratégicas:

- *Servicios públicos centrados en los ciudadanos.*
- *Adaptación y simplificación de los procedimientos administrativos.*
- *Infraestructuras y servicios comunes.*

Estas líneas estratégicas se complementan con acciones horizontales, destinadas a garantizar sobre todo la interoperabilidad, la seguridad y la formación de los empleados públicos.

Entre las medidas más importantes que contempla el Plan de Actuación, podemos destacar las siguientes:

- *E-inclusión.* Destinada a luchar contra la brecha digital y promover la accesibilidad, de forma que todos los ciudadanos se beneficien del acceso electrónico a los servicios públicos. Como se puede observar, se siguen las directrices internacionales, de la ONU y de la UE, básicamente.
- *Participación ciudadana.*
- *Adaptación y simplificación de procedimientos.*

- *Estandarización de requerimientos básicos del procedimiento administrativo digital.* Ello supone iniciación electrónica y un sistema de notificaciones y comunicaciones electrónicas; pero también la posibilidad de consulta del estado de tramitación, sistemas de información electrónica, y por supuesto sistemas de pago electrónico.
- *Definición del estado de situación y desarrollo de la Administración Electrónica.* **El plan de actuación parte de la base de que en sólo 155 procedimientos se concentraba el 75% del volumen total de tramitación de la AGE** , por lo que incidiendo preferentemente sobre estos procedimientos de gran impacto, se daría un avance de enorme magnitud a la Administración Electrónica, y en consecuencia, en tales procedimientos debiera centrarse la primera fase de su implantación, para seguir después con la implementación de los procedimientos de impacto medio y bajo y así cumplir con el ambicioso calendario que culminaría el 31 de diciembre de 2009.
- *Libre prestación de servicios de certificación digital.* A fin de que los ciudadanos puedan utilizar el DNI electrónico, o cualquier otro sistema de certificación digital admitido por la Ley, en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Y ya sabemos que en la Directiva 1999/93 se establece el principio de no discriminación entre prestadores de servicios de certificación. Ello comporta identificar las principales entidades prestadoras de servicios de certificación, tanto privadas, como públicas, entre las que en la fecha de elaboración del Plan de Actuación (27 de diciembre de 2007), ya se contaban 3 entidades autonómicas: CATCERT (Cataluña), IZENPE (País Vasco) y la propia de la Comunidad Valenciana.



- *Creación de una Plataforma Modular de Tramitación Electrónica.* Se trata de desarrollar una plataforma que dé soluciones comunes para necesidades básicas de tramitación.
- *Plan de formación de empleados públicos.* Que se encomienda al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en aquel momento a través del Plan Bienal 2008-2009. Dicho Plan sería complementario de los desarrollados por los distintos Ministerios en el ámbito de sus competencias, e incluiría contenidos sobre la propia Ley 11/2007 y sobre los fundamentos de TIC necesarios para el desempeño de las distintas funciones de los empleados públicos.

#### **5.2.3.2.- Accesibilidad y personas con discapacidad en la Administración Electrónica española.**

Ya hemos visto cómo en el Plan de Actuación para el desarrollo de la LAECSP, en coherencia con las recomendaciones de la ONU y de la propia UE, se da especial importancia a la *inclusión-E*, por lo que uno de sus primeros desarrollos reglamentarios -comprendido en un marco más general- se produce con el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las Condiciones Básicas para el Acceso de las Personas con Discapacidad a las Tecnologías, Productos y Servicios relacionados con la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación Social. Como es natural, aquí sólo se destacarán los aspectos de esta importante norma, que afecten al E-Government, y que son los relativos a los *criterios de accesibilidad a las páginas web de las Administraciones Públicas, o con financiación pública*. Entiendo que lo más adecuado es reproducir el artículo 5 del Reglamento citado:

***Artículo 5. Criterios de accesibilidad aplicables a las páginas de internet de las administraciones públicas o con financiación pública.***

*1. La información disponible en las páginas de internet de las administraciones públicas deberá ser accesible a las personas mayores y personas con discapacidad, con un nivel mínimo de accesibilidad que cumpla las prioridades 1 y 2 de la Norma UNE 139803:2004.*

*Excepcionalmente, esta obligación no será aplicable cuando una funcionalidad o servicio no disponga de una solución tecnológica que permita su accesibilidad<sup>116</sup>.*

*Asimismo, respecto a la lengua de signos, las citadas páginas de internet tendrán en cuenta lo dispuesto en la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.*

*2. Excepcionalmente, las administraciones públicas podrán reconocer la accesibilidad de páginas de internet conforme a normas técnicas distintas de las que figuran en el apartado 1 de este artículo, siempre que se compruebe que alcanzan una accesibilidad similar a la que estas normas garantizan<sup>117</sup>.*

*3. Las páginas de Internet de las administraciones públicas deberán contener de forma clara la información sobre el grado de accesibilidad al contenido de las mismas que hayan aplicado, así como la fecha en que se hizo la revisión del nivel de accesibilidad expresado.*

*4. Para poder acceder a financiación pública para el diseño o mantenimiento de páginas de internet será necesario asumir el*

---

<sup>116</sup> Párrafo redactado de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>117</sup> ***Disposición final cuarta. Accesibilidad de páginas de internet.***

*En el ámbito de la Administración General del Estado, la excepcionalidad prevista en el artículo 5.2 del Reglamento, se determinará por Orden de la Ministra de la Presidencia dictada a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria, Turismo y Comercio y de la Ministra de Administraciones Públicas.*

*cumplimiento de los criterios de accesibilidad previstos en el apartado 1 del presente artículo.*

*De igual modo, serán exigibles, y en los mismos plazos, estos criterios de accesibilidad para las páginas de Internet de entidades y empresas que se encarguen, ya sea por vía concesional o a través de otra vía contractual, de gestionar servicios públicos, en especial, de los que tengan carácter educativo sanitario y servicios sociales.*

*Asimismo, será obligatorio lo expresado en este apartado para las páginas de Internet y sus contenidos, de los centros públicos educativos, de formación y universitarios, así como, de los centros privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos.*

*5. Las páginas de internet de las administraciones públicas deberán ofrecer al usuario un sistema de contacto para que puedan transmitir las dificultades de acceso al contenido de las páginas de Internet, o formular cualquier queja, consulta o sugerencia de mejora. Los órganos competentes realizarán periódicamente estudios de carácter público sobre las consultas, sugerencias y quejas formuladas.*

También es importante la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 1494/2007, no sólo por los plazos de adaptación al mismo, sino también por la referencia e incorporación de “normativa” concreta de los organismos de estandarización:

***Disposición transitoria única. Plazos.***

*1. Las obligaciones y medidas contenidas en este real decreto y el reglamento anexo serán exigibles desde el 4 de diciembre de 2009 para todos los productos y servicios nuevos, incluidas las campañas institucionales que se difundan en soporte audiovisual y desde el 4 de diciembre de 2013 para todos aquellos existentes que sean susceptibles de ajustes razonables.*

*2. Las páginas de internet de las administraciones públicas o con financiación pública deberán adaptarse a lo dispuesto en el artículo 5 de dicho reglamento, en los siguientes plazos:*

*a) Las páginas nuevas deberán ajustarse a la prioridad 1 de la Norma UNE 139803:2004 desde la entrada en vigor del real decreto.*

*b) Las páginas existentes deberán adaptarse a la prioridad 1 de la Norma UNE 139803:2004 en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor.*

*c) Todas las páginas, actualmente existentes o de nueva creación, deberán cumplir la prioridad 2 de la Norma UNE 139803:2004 a partir del 31 de diciembre de 2008. No obstante, este plazo de adaptación y la citada norma técnica de referencia podrán ser modificados a efectos de su actualización mediante orden ministerial conjunta, en los términos establecidos en la disposición final tercera de este real decreto.*

En relación con los programas de ordenador, destaca lo establecido en el artículo 8.1 del Reglamento:

***Artículo 8. Condiciones básicas de accesibilidad a los equipos informáticos y a los programas de ordenador.***

*1. Los equipos informáticos y los programas de ordenador - independientemente de que sea libre o esté sometido a derechos de patente o al pago de derechos-utilizados por las administraciones públicas, cuyo destino sea el uso por el público en general, deberán ser accesibles a las personas mayores y personas con discapacidad, de acuerdo con el principio rector de «Diseño para todos» y los requisitos concretos de accesibilidad exigidos, preferentemente en las normas técnicas nacionales que incorporen normas europeas, normas internacionales, otros sistemas de referencias técnicas elaborados por los organismos europeos de normalización o, en su defecto, normas nacionales (Normas UNE 139801:2003 y 139802:2003), y en los plazos establecidos en el apartado 1 de la disposición transitoria única del real decreto por el que se aprueba el presente reglamento.*

#### 5.2.4.- EL REAL DECRETO 1671/2009 DE DESARROLLO PARCIAL DE LA LAECSP.

##### **5.2.4.1.- Introducción general al Reglamento parcial de la LAECSP.**

La pieza más importante del grupo normativo de la LAECSP, es el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Conforme se ha expuesto en el capítulo destinado a la LAECSP, probablemente la clave de bóveda de dicha Ley es el reconocimiento del derecho público subjetivo de los ciudadanos, a relacionarse con las Administraciones Públicas -y singularmente con la Administración General del Estado- por medios electrónicos. Si a ello le añadimos que este derecho habría de ser completamente eficaz, por lo que se refiere a la Administración del Estado, a 31 de diciembre de 2009, tal como establece la Disposición Final 3ª de la propia LAECSP, es evidente que antes de esa fecha o coetáneamente con ella era imperativo tener listo el desarrollo reglamentario, que permitiera la aplicabilidad plena de la LAESP y también el Plan Nacional de Seguridad, e incluso el de Interoperabilidad, pues, como hemos visto, aunque no sea de una forma estrictamente imperativa -a resultas de la que se ha denominado *excusa presupuestaria*-, a la fecha referida, en principio también las Administraciones autonómicas y locales habrían de prestar sus servicios a los ciudadanos por medios electrónicos, lo que hace indispensable que ello pueda llevarse a cabo en las lógicas condiciones de interoperabilidad, entre las distintas Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere al Reglamento parcial de la LAECSP, el Real Decreto 1671/2009, parte de los siguientes principios estructurales, que se enuncian en su Exposición de Motivos:

- En primer término pretende -como no podía por menos que ser- la **plena efectividad de los derechos reconocidos en la LAECSP** y el balanceo o equilibrio de tales nuevos derechos, con otros derechos, entre los que se cita la protección de datos personales o el derecho de acceso a la información administrativa, por más que este último derecho deje todavía mucho que desear en España, tal como se ha puesto de manifiesto en 2010, en la Tesis Doctoral de Luis Alberto Domínguez<sup>118</sup>, quien se refiere al hecho de que España es uno de los escasos países de la Unión Europea, que no dispone de una Ley de Transparencia, cuya tramitación se acaba de iniciar en 2012.
- **Principio de flexibilidad** en la implantación de los medios de comunicación electrónica con el ciudadano, que debe ser compatible con los necesarios niveles de seguridad y la pervivencia de anteriores y arraigadas técnicas de comunicación. Este principio tiene a mi juicio mucho que ver con las recomendaciones internacionales de implantar servicios multicanal en la organización del E-Government.
- **Principio de *ventanilla única***, de forma que el ciudadano no se vea en la necesidad de incorporar al expediente, documentos que se encuentren en poder de cualquier Administración Pública.

---

<sup>118</sup> DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ, L. A. (2006): *Transparencia de la Información Pública y Protección de Datos Personales: Un Balanceo Necesario*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

Las mayores aportaciones del Reglamento parcial de la LAECSP se hallan, desde mi punto de vista, en el desarrollo del precepto de la referida Ley que facilita la actividad tradicional de *gestoría administrativa*, en el ámbito de la Administración Electrónica; es decir, del artículo 23 de la LAECSP, dedicado a las formas de representación, que regula la actuación de personas habilitadas para actuar ante la Administración, en nombre de terceros, materia que con anterioridad a la LAECSP había recibido escasos estudios<sup>119</sup>.

Idéntico nivel de importancia tiene el desarrollo que se hace de la Ley 11/2007, en materia de *sedes electrónicas* y de *registros electrónicos*.

Se abordarán estos puntos, en el orden en que aparecen en el propio Real Decreto 1671/2009:

#### **5.2.4.2.- Sedes electrónicas, Pu nto Ge neral de Acceso y registros electrónicos.**

El artículo 3 de la LAECSP permite que las sedes electrónicas puedan establecerse tanto para cualesquiera órganos de la Administración General del Estado, como para los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. Se crean por Orden Ministerial o, en su caso, resolución del titular del correspondiente organismo público. Es posible crear sedes compartidas, mediante Orden del Ministro de la Presidencia -que es la forma que suelen adoptar las denominadas *Órdenes Conjuntas*- , o incluso mediante convenios de colaboración, cuando afecte a organismos públicos, o intervengan Administraciones Territoriales distintas de la Administración del Estado.

---

<sup>119</sup> GALINDO GIL, P. (2003): *La Representación por Medios Telemáticos*. En la obra colectiva, coordinada por el MEH: *Administración Electrónica y Procedimiento Administrativo*. Madrid: FNMT-RCM.

El artículo 4 del Real Decreto 1671/2009, permite la creación de *sedes electrónicas derivadas*, mientras que el 5 exige que la condición de sede electrónica conste de manera visible e inequívoca. Asimismo se regula el contenido y servicios que pueden prestar tales sedes (artículo 6), así como la necesidad de que la información que conste en las mismas sea íntegra, veraz y actualizada (artículo 7).

En el *Punto General de Acceso* de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que se establece en el artículo 9, existirá un Directorio de sedes electrónicas. De alguna manera, el Punto General de Acceso es una *sede de sedes*, por lo que con su existencia se elimina el problema -que no estaba del todo resuelto en la Ley- de que eventualmente pudiera no aceptarse un escrito presentado en una sede electrónica distinta de la correspondiente al organismo competente para recibir el correspondiente escrito. La existencia de una sede única (el Punto General de Acceso), deja claro que todas las sedes electrónicas de la AGE forman parte de una sola organización. Por lo demás, el Punto General de Acceso puede proporcionar una vía de entrada a servicios o informaciones de la competencia de otras Administraciones Públicas, a través de la celebración de los oportunos convenios. El Punto General de Acceso está gestionado por el Ministerio de la Presidencia, con la participación de todos los Ministerios y, en su caso, de los organismos públicos dotados por la Ley de un régimen especial de independencia, para garantizar la completa y exacta incorporación de la información y accesos publicados en aquél.

La identificación de las sedes electrónicas se lleva a cabo, a tenor del artículo 17 del reglamento parcial de la LAECSP, y conforme establecía la propia Ley, a través de sistemas de firma electrónica; pero a los efectos de una mayor facilidad y seguridad en la identificación, en la Administración General del Estado se establece el dominio de tercer nivel “.gob.es”. Se regulan además los certificados de sede electrónica (artículo 18) y lo relativo al sello



electrónico en el 19. Asimismo, la normativa relativa a los sistemas de código seguro de verificación, se contiene en el artículo 20 del Reglamento.

Las obligaciones de los prestadores de servicios de certificación, se desarrollan en el artículo 23, el cual exige que se faciliten plataformas de validación de certificados que, como sabemos, han de ser gratuitas. Por lo que se refiere a la *Plataforma de validación de Certificados* expedidos por organismos de la Administración General del Estado, el artículo 25 del Real Decreto 1671/2009, la ubica en el Ministerio de la Presidencia y está a libre y gratuita disposición de las Administraciones Públicas españolas y europeas.

Asimismo se hace una previsión acerca de las condiciones generales adicionales que deben cumplir los prestadores privados de servicios de certificación, en el artículo 23 del Reglamento parcial de la LAECSP, a tenor de lo que permite la Directiva 1999/93 de Firma Electrónica y la propia Ley Española de Firma Electrónica 59/2003 (artículo 4.3). Tales condiciones adicionales se regularán en un Real Decreto específico, aprobado a propuesta conjunta de los Ministerios de la Presidencia y de Industria, Turismo y Comercio, previo Informe del Consejo Superior de Administración Electrónica. Los referidos Ministerios serán los encargados de controlar las condiciones generales que se establezcan para tales prestadores, así como de publicar la relación de prestadores admitidos.

Al igual que resulta imperativo para los prestadores privados de servicios de certificación, puesto que así lo impone la Ley de Firma Electrónica<sup>120</sup>, también el reglamento parcial de la LAECSP regula en su

---

<sup>120</sup> Me refiero a la Declaración de Prácticas de certificación del artículo 19 LFE, que se reproduce acto seguido:

***Artículo 19. Declaración de prácticas de certificación.***

*1. Todos los prestadores de servicios de certificación formularán una declaración de prácticas de certificación en la que detallarán, en el marco de esta Ley y de sus disposiciones de desarrollo, las obligaciones que se comprometen a cumplir en relación con*

artículo 24 la necesidad de una política de firma electrónica y de certificados para la Administración del Estado, que se aprobará por el Consejo Superior de Administración Electrónica y será publicada en el Punto General de Acceso de la Administración del Estado<sup>121</sup> y en extracto en el Boletín Oficial del Estado. Del punto General de Acceso depende el Registro Electrónico Común, regulado en el artículo 31 del Real Decreto 1671/2009. Este Registro tiene la particularidad de que a través de él es posible dirigirse a toda la Administración del Estado y a cualquiera de sus organismos públicos. Si no puede recibir algún escrito informará al interesado del Registro al que ha de dirigirse. El Registro Electrónico Común se regula por Orden del Ministerio de la Presidencia.

En relación con el Punto General de Acceso, lo atinente a los Registros Electrónicos, en general, se halla normado en los artículos 26 ss. del Real Decreto 1671/2009. Como ya era acostumbrado, deberá existir al menos un Registro Electrónico por Departamento Ministerial. El procedimiento de creación viene establecido en el artículo 27. Acaso lo más delicado de la regulación, sea la posibilidad de rechazar escritos, establecida en el artículo 29, que tendrá lugar en los siguientes supuestos:

---

*la gestión de los datos de creación y verificación de firma y de los certificados electrónicos, las condiciones aplicables a la solicitud, expedición, uso, suspensión y extinción de la vigencia de los certificados las medidas de seguridad técnicas y organizativas, los perfiles y los mecanismos de información sobre la vigencia de los certificados y, en su caso la existencia de procedimientos de coordinación con los Registros públicos correspondientes que permitan el intercambio de información de manera inmediata sobre la vigencia de los poderes indicados en los certificados y que deban figurar preceptivamente inscritos en dichos registros.*

*2. La declaración de prácticas de certificación de cada prestador estará disponible al público de manera fácilmente accesible, al menos por vía electrónica y de forma gratuita.*

*3. La declaración de prácticas de certificación tendrá la consideración de documento de seguridad a los efectos previstos en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal y deberá contener todos los requisitos exigidos para dicho documento en la mencionada legislación.*

<sup>121</sup> [http://administracionelectronica.gob.es/?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=PAE\\_PG\\_CTT\\_General&langPae=es&iniciativa=239](http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=PAE_PG_CTT_General&langPae=es&iniciativa=239)

- a) Que se trate de documentos dirigidos a órganos u organismos fuera del ámbito de la Administración General del Estado.*
- b) Que contengan código malicioso o dispositivo susceptible de afectar a la integridad o seguridad del sistema.*
- c) En el caso de utilización de documentos normalizados, cuando no se cumplimenten los campos requeridos como obligatorios en la resolución de aprobación del correspondiente documento, o cuando contenga incongruencias u omisiones que impidan su tratamiento.*
- d) Que se trate de documentos que de acuerdo con lo establecido en los artículos 14 y 32 deban presentarse en registros electrónicos específicos.*

En cualquier caso, se informará de ello al remitente, con indicación de los motivos del rechazo, medios de subsanación, e incluso justificación del intento de presentación, si el interesado lo solicita.

Otra cuestión delicada es la relativa al *mantenimiento técnico*, regulada en el artículo 30, pues la interrupción del servicio de registro por esta razón, aun cuando se avise, e incluso se emita automáticamente un recibo, no debiera ser propia de un país desarrollado, toda vez que un sistema informático habría de estar previsto para que el mantenimiento técnico no diera lugar, en ningún caso, a la interrupción del servicio.

#### **5.2.4.3.- Habilitación para la representación de terceros ante la Administración.**

Como ya sabemos, el artículo 23 de la LAECSP precisa:

##### ***Artículo 23. Formas de Representación.***

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13.2, las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la*

*realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación.*

La Ley no hace sino autorizar la actividad de gestoría administrativa, en el ámbito de la Administración Electrónica y acaso el punto más importante sea la presunción de validez de la representación, por mas que se pueda pedir la acreditación de la misma. No se refiere a gestoría sino a habilitación, por la obvia razón de que tales actividades de representación, en el trámite administrativo, también las llevan a cabo otros profesionales, como los abogados, los asesores fiscales, etc., sin que ello excluya un mandato civil.

Este precepto, al remitirse al artículo 13.2 de la propia LAECSP, deja claro que en todo caso el particular puede comparecer por si mismo ante las Autoridades administrativas, por medio de los sistemas de firma electrónica a los que se refiere la referida LAECSP, precisamente en el artículo citado. No obstante, la habilitación de representación que se establece en el artículo 23 es importante que esté regulada y que además se desarrolle reglamentariamente el precepto, a fin de cubrir las cuestiones de detalle.

Así, el Reglamento parcial de la LAECSP regula dicha representación en sus artículos 13 ss. Lo primero que se establece es que al tratarse los habilitados de profesionales colegiados, o como mínimo pertenecientes a asociaciones profesionales -si bien reitero que tampoco se excluye la representación voluntaria civil-, es necesario que se celebre un convenio con la organización interesada, de acuerdo con lo regulado en una Orden Ministerial, que habrá de garantizar los principios de objetividad, proporcionalidad y no discriminación, en la definición de las condiciones de la habilitación. Los

miembros de la organización habilitada podrán ejercer sus funciones en el ámbito de la Administración Electrónica, una vez que hayan suscrito un documento de adhesión a la integridad de las condiciones de habilitación. Esta cuestión fue reglamentada por el Ministerio de la Presidencia en 2010 y en concreto, mediante la Orden PRE/2425/2010, de 17 de septiembre, por la que se establecen los requisitos y condiciones para la suscripción de convenios que tengan por objeto la presentación de documentación por vía electrónica en representación de los ciudadanos en el ámbito de competencias de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Por lo demás, el artículo 14 del Real Decreto 1671/2009, en concordancia con el artículo 23 de la propia LAECSP establece que lo anterior no es óbice para que los habilitados dispongan de la representación necesaria para cada actuación, en los términos del artículo 32 de la LRJAP-PAC, representación que podrá ser requerida en cualquier momento por la Administración, incluida la que se otorgue mediante los documentos normalizados aprobados para cada procedimiento.

Hasta ahí, todo es razonable; pero por el contrario, el apartado 3º del artículo 14, resulta sorprendente. Dice:

*3. La habilitación sólo confiere a la persona autorizada la condición de representante para intervenir en los actos expresamente autorizados. No autoriza a recibir ninguna comunicación de la Administración en nombre del interesado, aun cuando éstas fueran consecuencia del documento presentado.*

Obvio es decir que está fuera de lugar que la Administración quiera desconocer la existencia de un apoderado -y más en el marco de una relación de representación voluntaria-, al efecto de dirigir sus comunicaciones y notificaciones, que se cursarán al propio interesado, cuando éste puede ser una persona con serias dificultades para entender el sentido del lenguaje técnico

que suelen revestir las resoluciones administrativas. Ello es más sorprendente todavía, si se tiene en cuenta que la Administración, si tiene alguna duda acerca de la representación, puede, como hemos visto, exigir la acreditación de la misma. A mi juicio este precepto se ha introducido por estrictas razones de *comodidad burocrática* -que a menudo es lo más peligroso de la potestad reglamentaria- y es de todo punto injustificable, pues nada hay en el artículo 23 LAECSP que pueda dar pie a que el Reglamento introduzca semejante restricción, por lo que el Real Decreto 1671/2009 opera en este punto y a mi juicio, como un auténtico reglamento independiente que, al limitar injustificadamente los derechos de los ciudadanos y hasta del contenido característico de la representación/mandato civil, habría de considerarse ilegal, por lo que habría que esperar que así lo declarase, a instancia de parte, la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por lo demás, el artículo 15 del reglamento parcial de la LAECSP crea un Registro de apoderamientos electrónicos que facilita la comprobación de la representación, a los efectos de la verificación de los apoderamientos. En caso de que la representación que consta en el registro no fuese suficiente, se podría exigir la subsanación, en los términos del artículo 32.4 de la LRJAP-PAC 30/1992, o de la legislación sectorial aplicable. Dicho Registro ha sido reglamentado en 2012 por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y en concreto a través de la Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos.

#### **5.2.4.4.- Documento, expediente y archivo electrónicos: Abundando en el *record(s) management*.**

##### **5.2.4.4.1.-. El documento, señaladamente electrónico.**

Documento es cualquier soporte más o menos estable en el que figura información. De hecho, en su sentido amplio, podría considerarse como documento una pintura o una escultura, no en vano se trata de soportes estables que contienen información. No obstante, en un sentido más estricto, se suele considerar documento a aquel soporte, reitero, estable -difícilmente podría serlo la arena del desierto-, que contiene información escrita.

Ahora bien, la escritura no es ni mucho menos siempre prosódica, al estilo de nuestra actual escritura alfabética<sup>122</sup>, sino que pueden ser ideogramas, pictogramas, y también el lenguaje, en última instancia binario, de la moderna era digital.

Si el documento es soporte e información escrita, obligado es concluir que los dos elementos básicos del documento son el *soporte* y el *mensaje*.

Actualmente, en el tránsito de la cultura del papel a la cultura digital, vivimos una época en que el cambio de soportes puede suponer cambiar la codificación del mensaje. Para que se entienda, el mero hecho de digitalizar un documento escrito, que en su versión original estaba sobre soporte papel, supone transformar la escritura del mensaje, desde la alfabética y/o gráfica del original a los 0/1 característicos del sistema binario. Es más, para que este mensaje pueda ser leído por un sistema informático, el lenguaje binario debe estar codificado en un formato determinado, tal como .rtf .doc .pdf, entre varios posibles estándares para fuentes sustancialmente escritas, o en otros formatos tales como .jpg .bmp u otros, para bases gráficas. E incluso un documento es frecuente que pase de un formato informático a otro, sin que se produzca alteración alguna de su contenido.

---

<sup>122</sup> CALVET, L.J. (2001): *Historia de la Escritura: de Mesopotamia hasta nuestros días*. Barcelona: Paidós.

En todo este proceso va a cambiar necesariamente la forma de expresión del mensaje, lo que no significa que cambie el mensaje en cuanto tal. Ello pone de relieve que más que reparar, desde el punto de vista jurídico y probatorio, en la forma de expresión del mensaje, en lo que hay que fijarse es que en todos estos procesos se respeten las garantías de seguridad documental, que ya fueron puestas de relieve en la parte del capítulo de antecedentes del E-Government en España, relativo a la firma electrónica, y muy especialmente la *autenticidad* y la *integridad* documental.

Lo cierto es que hemos de irnos acostumbrando a los cambios de formato, pues como muy bien observa Patricia Valcárcel<sup>123</sup> (2010):

1º. La forma de codificación del contenido de los documentos electrónicos está sujeta a un *ritmo de obsolescencia considerable*.

2º. Frente a la unión entre soporte y mensaje, característica de la cultura del papel, el cambio de soporte forma parte de la *normalidad* característica de la era digital<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2010): *Documentos y Archivos Electrónicos*. En la obra colectiva dirigida por José Luis Piñar Mañas: *Administración Electrónica y Ciudadanos*. Madrid: Civitas-Thomson. Págs. 553 ss.

<sup>124</sup> Dice Patricia Valcárcel en la página 554 de la obra acabada de citar:

*En la sucesión de soportes lo que no puede alterarse es la estructura lógica del documento, que ha de conservarse (...). De todo lo cual se sigue que en los documentos electrónicos no puede atribuirse a los soportes en los que constan el mismo valor que se le reconoce respecto de los documentos en papel.*

*Así en el entorno electrónico el concepto de documento original se aparta del soporte, y de los cuatro elementos clásicos que lo configuraban (contenido, estructura lógica, contexto y presentación), adquieren realmente importancia los tres primeros. Por lo que hace a la presentación, ésta puede cambiar, debiendo admitirse, que la información deba ser trasladada (copiada) periódicamente a nuevos soportes, para con ello evitar la pérdida u obsolescencia del material, sin que ello altere la originalidad, autenticidad e integridad del documento.*



3º. La fácil manipulación de los documentos electrónicos hace crucial que en este campo se empleen técnicas adecuadas de seguridad informática.

Obvio es decir que la evolución tecnológica incide en la importancia de los documentos y no sólo debido a las transformaciones de la escritura, sino también de los soportes, en los que no es baladí el tránsito de la piedra a la cera o la arcilla, o de éstos al papiro, al pergamino y al moderno papel, e incluso de este último a los modernos soportes de información digital. Tampoco es trivial la evolución de las técnicas de generación documental, como la imprenta, la mecanografía, o las modernas formas de reprografía, lo cual origina una abundancia documental de tal magnitud, que la conservación de documentos y a fin de cuentas la archivística, comienzan a pasar al primer plano y por supuesto también la seguridad documental, lo que en nuestra época desemboca en el moderno *record management*, al que se aludió en este mismo capítulo.

Hoy en día estamos tan acostumbrados a la cultura del papel, que tendemos a creer que ha sido una constante en la Historia de la humanidad. Nada más lejos de la realidad. El papiro, antecedente del papel, significó una revolución en la estabilidad y practicidad de los soportes, con respecto a la arcilla o a la cera; y lo que es más, la cultura de la escritura, frente a la cultura de la palabra, ha sido predominante sólo en un corto espacio del acontecer histórico, aquél en el que el analfabetismo ha pasado a ser la excepción y no la regla. Por raro que pueda parecer, en la España del año 1900, sólo una minoría de la población sabía leer y escribir, en concreto el 36,2% y aproximadamente el 50% de los niños y niñas en edad escolar, estaba escolarizado, en aquella época. La práctica erradicación del analfabetismo en España, no se consiguió sino hasta el mandato del recordado Ministro -y Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense- José Luis Villar Palasí, al filo de los años 70.

En razón de lo anterior, cuando hoy, por ejemplo, interpretamos el Derecho Romano en un sentido actual, olvidamos que no dejaba de ser el Derecho de una sociedad sustancialmente analfabeta. Incluso tendemos a hacer una interpretación espiritualista y consensualista de los contratos en Roma; pero ello es más propio del Derecho Canónico medieval -que no en vano es el Derecho de una casta alfabetizada- y de la interpretación que los canonistas dieron al Derecho Romano, que del Derecho Romano propiamente dicho, en el que predominaban los contratos reales -cuya perfección exige la entrega de la cosa-, frente a los modernos contratos consensuales. Ello es lógico, toda vez que la entrega de la cosa, y a fin de cuentas la posesión de la misma, era una forma de acreditar la existencia del contrato, en épocas en que la escritura era un fenómeno social minoritario. Y lo mismo sucedía en el antiguo Derecho Germánico, en el que también predominaban los contratos reales.

Idénticas circunstancias se hallan presentes en la evolución de la prueba de los hechos jurídicos. En los antiguos sistemas de jerarquía probatoria, la prueba de testigos siempre estuvo por encima de la prueba documental, tanto por la índole tradicionalmente poco estable de los soportes (cera, arcilla, etc.), como por el carácter marginal que la escritura tenía en el seno de la sociedad. Ello es así hasta el punto de que según relata André Plas<sup>125</sup> (1935), en Francia, hasta la Ordenanza de Moulins, de 1566, no se dio al escrito ¡notarial! una relevancia probatoria mayor que a los testigos, y hasta un siglo después, con la Ordenanza de Saint-Germain-en-Laye de 1667, no se reconoció la eficacia en Derecho de los actos jurídicos con la firma de las partes.

En conclusión, la cultura del papel, a la que tan acostumbrados estamos, no es sino una fase más en la Historia de la comunicación humana y de las ciencias informacionales y lo único que demuestra la Historia de la

---

<sup>125</sup> PLAS, A. (1935): *La signature. Condition de forme et manifestation de volonté*. Universidad de Poitiers.

información, es que la relación de ésta con la sociedad y el propio Derecho ha dependido siempre en muy buena medida de los avances científico-técnicos, por lo que las transformaciones que acarrea la traslación de la cultura del papel a la cultura digital es, sencillamente, uno más de entre los múltiples tránsitos con profundas repercusiones jurídicas, que se han dado en la Historia de la humanidad a partir del progreso científico-técnico.

#### **5.2.4.4.2. Expediente y archivo, en especial electrónicos.**

*Expediente*, según el diccionario de la RAE, es el conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio. Se usa señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas.

El expediente administrativo es algo que da por supuesto -y no debiera- la legislación administrativa general, aunque -en contraste con ella- sí se halla regulado en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que dispone lo siguiente:

##### *Artículo 164.*

*1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*

*2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.*

A su vez, el artículo 179 del mismo reglamento, dispone que *los expedientes tramitados pasarán periódicamente al archivo y tendrán índice alfabético duplicado en que se exprese el asunto, número de folios y cuantos*

*detalles se estimen convenientes*, con lo que los expedientes administrativos tienen íntima conexión con los archivos, que estudiaremos acto seguido.

Hay que tener en cuenta que el artículo 53 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP, aunque no ha definido el expediente electrónico, sí lo ha regulado claramente en el específico ámbito del E-Government; pero en cualquier caso, dentro del Derecho Administrativo general, en cuyo ámbito, a partir de la LAECSP han comenzado a aparecer estudios monográficos, como el de Rivero (2007)<sup>126</sup>.

***Artículo 53. Formación del expediente electrónico.***

*1. La formación de los expedientes electrónicos es responsabilidad del órgano que disponga la normativa de organización específica y, de no existir previsión normativa, del encargado de su tramitación.*

*2. Los expedientes electrónicos que deban ser objeto de remisión o puesta a disposición se formarán ajustándose a las siguientes reglas:*

- a) Los expedientes electrónicos dispondrán de un código que permita su identificación unívoca por cualquier órgano de la Administración en un entorno de intercambio interadministrativo.*
- b) El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado electrónicamente mediante los sistemas previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y en los términos del artículo 32.2 de la citada Ley.*
- c) Con el fin de garantizar la interoperabilidad de los expedientes, tanto su estructura y formato como las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición se sujetarán a lo que se establezca al respecto por el Esquema Nacional de Interoperabilidad.*

---

<sup>126</sup> RIVERO ORTEGA, R. (2007): *El Expediente Administrativo. De los Legajos a los Soportes Electrónicos*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi.

- d) *Los expedientes electrónicos estarán integrados por documentos electrónicos, que podrán formar parte de distintos expedientes, pudiendo incluir asimismo otros expedientes electrónicos si así lo requiere el procedimiento. Excepcionalmente, cuando la naturaleza o la extensión de determinados documentos a incorporar al expediente no permitan o dificulten notablemente su inclusión en el mismo conforme a los estándares y procedimientos establecidos, deberán incorporarse al índice del expediente sin perjuicio de su aportación separada.*
- e) *Los documentos que se integran en el expediente electrónico se ajustarán al formato o formatos de larga duración, accesibles en los términos que determine el Esquema Nacional de Interoperabilidad.*

*Archivo*, de nuevo según la definición del diccionario de la RAE, es el conjunto ordenado de documentos que una persona, una sociedad, una institución, etc., producen en el ejercicio de sus funciones o actividades.

Por su parte, la Ley del patrimonio Histórico español, de 1985, define los archivos de su ámbito característico en su artículo 59.1, como *conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa.*

Como señala Patricia Valcárcel<sup>127</sup> (2010), los archivos administrativos se dividen en cuatro categorías: Archivos de oficina o de gestión, archivos centrales, archivos intermedios y archivos históricos. El tránsito de los documentos de un archivo a otro, se hace a partir de un criterio temporal. Los archivos de oficina suelen custodiar los documentos que integran los expedientes, mientras se hallan en estado de tramitación; los archivos centrales reciben los expedientes resueltos, que más adelante irán sucesivamente a los archivos intermedios e históricos.

---

<sup>127</sup> VALCÁRCCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2010). Op. Cit. Págs. 588 ss.

Lógicamente el desarrollo de la archivística depende de las necesidades que plantean los avances tecnológicos en la capacidad de generación de documentos. Es precisamente la imprenta lo que explica que la archivística se desarrolle particularmente a partir del siglo XVI.

El desarrollo de la archivística viene también de la mano de la relevancia jurídica y/o administrativa de los documentos, particularmente de aquellos que tienen relevancia probatoria.

Otra cuestión importante, en el ámbito de los archivos administrativos es la necesidad de publicidad y transparencia, como principios fundamentales en la ordenación de los mismos dentro de los sistemas democráticos. Así, la Constitución Española, en su artículo 105 b), regula el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Todo ello ha tenido una regulación lamentablemente parca en el Derecho español, a falta de una Ley de Transparencia, que es un lugar común en prácticamente todas las democracias avanzadas. Hasta la LAECSP, sólo existían algunas disposiciones al efecto en la LRJAP-PAC 30/1992 y en la referida Ley del Patrimonio Histórico Español 16/1985, de 25 de junio. Esperemos que con la aprobación de la Ley de Transparencia, cuyo trámite se ha iniciado en 2012, España pueda ir completando el tránsito de su sempiterno Derecho Administrativo al servicio de la Administración, hacia un Derecho Administrativo de verdad pensado para el ciudadano.

#### **5.2.4.4.3. Documento, expediente y archivo electrónicos, en la normativa de desarrollo de la LAECSP.**

Aparte de algunas disposiciones al efecto, contenidas en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por real Decreto 4/2010, de 8 de enero, especialmente las relativas al ciclo de vida del documento electrónico, las principales disposiciones se hallan en el Reglamento ejecutivo parcial de la LAECSP. En concreto, su artículo 43 no pone obstáculos a la validez en Derecho de las copias electrónicas de documentos, al establecer que cuando haya absoluta identidad con el documento original, tanto de formato como de contenido, tales copias tendrán idéntica eficacia jurídica que dicho documento original.

El Reglamento parcial distingue los siguientes supuestos:

**a) Copias electrónicas de originales en soportes no electrónicos.**

El Real Decreto 1671/2009, en este caso en su artículo 44, regula la cuestión de las copias electrónicas de documentos, cuyo original tiene soporte papel, o en general un soporte no electrónico. En tal supuesto, se puede obtener tanto una *imagen electrónica* del documento, a través de lo que se denomina *digitalización* del mismo, que se define como un *proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento*. La verdad es que las expresiones del Reglamento se emplean en un sentido poco preciso, porque técnicamente se pueden digitalizar -convertir a ceros y unos-, tanto imágenes como caracteres y está claro que la voz *digitalización*, la reserva en exclusiva el referido artículo para las imágenes.

Las imágenes electrónicas obtenidas por la Administración, tendrán la naturaleza de *copias electrónicas auténticas*, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 46 de la LRJAP-PAC, cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Que se parta de un original o copia auténtica.
- Que la copia se autorice mediante firma electrónica, mediante los sistemas establecidos en los artículos 18 y 19 de la LAECSP.
- Que tales imágenes se atengan a lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.
- Que el carácter de copia electrónica, conste en los metadatos asociados a la misma.
- Que la copia sea realizada conforme a las normas de competencia y procedimiento que en cada caso se aprueben, incluidas las de obtención automatizada.

**b) Copias en papel de documentos públicos electrónicos.**

Para que tales copias tengan la consideración de copias auténticas, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Que partan de documento original o copia auténtica.
- Impresión en el propio documento de un código de verificación que permita contrastar la autenticidad de la copia, mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano emisor.

Otra cuestión importante es la regulación de la **destrucción de documentos en soporte no electrónico**. Los requisitos para esta tarea, se hallan establecidos en el artículo 46 del Real Decreto 1671/2009, el cual exige que medie resolución administrativa previa, y que no se trate de documentos con valor histórico-artístico u otro de carácter relevante, incluida la presencia de firmas o expresiones que confieran al documento un valor especial.



Por lo que se refiere al archivo electrónico, el Reglamento parcial de la LAECSP (artículo 51) obliga a la Administración del Estado a conservar en soporte electrónico todos los documentos de un procedimiento administrativo, así como aquellos otros que tengan valor probatorio de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración. El precepto establece que tales documentos no necesariamente tienen que guardarse en forma unitaria, sino que también puede hacerse en una base de datos, a condición de que se garantice su reconstrucción y se pueda verificar la firma electrónica de los datos. El artículo 52 LAECSP regula la conservación de tales documentos electrónicos, mientras que el artículo 53 se refiere al expediente electrónico y que ha sido puesto de manifiesto con anterioridad.

Por último es de apostillar que también en estos ámbitos inciden las políticas comunitarias, que abogan por una mayor cooperación en el ámbito de los archivos, lo que se lleva a cabo, particularmente, desde el consejo Europeo de 17 de junio de 1994, a partir del que surge el denominado foro DLM (Datos Legibles por Máquina), de cuyas conclusiones surge, a su vez, la inclusión de la cuestión de los archivos electrónicos en el programa IDA (Intercambio de Datos entre Administraciones).

#### **5.2.4.5.- Otras cuestiones que plantea el Reglamento parcial de la LAECSP.**

##### **5.2.4.5.1.- Identificación y autenticación del acceso electrónico de los ciudadanos a la Administración: La firma electrónica.**

Conforme ya sabemos y reitera el artículo 10 del Reglamento parcial de la LAECSP, los ciudadanos pueden utilizar los sistemas de firma electrónica

del DNLe y los demás sistemas de firma electrónica avanzada admitidos por el artículo 13.2.b) LAECSP. El mismo artículo restringe la firma de la persona jurídica o de “entidades sin personalidad jurídica” a los procedimientos y actuaciones concretos en que se admita.

Caben otros sistemas de firma electrónica, en los términos del artículo 13.2.c) de la LAECSP; pero en este caso deben aprobarse por Orden Ministerial o resolución del titular de los organismos públicos, previo informe del Consejo Superior de Administración Electrónica, salvo que tales sistemas afecten a la integridad de la Administración del Estado, en cuyo caso se aprobarán por Acuerdo del Consejo de Ministros.

En cualquier caso se debe facilitar a los ciudadanos sistemas alternativos de Administración Electrónica, que no han de estar necesariamente basados en la firma electrónica, lo que responde a la moderna visión multicanal del E-Government.

#### **5.2.4.5.2.- Las n otificaciones electrónicas en el Re glamento parcial de la LAECSP.**

Partiendo de la base de que no puede imponerse a los ciudadanos la obligación de recibir notificaciones por medios electrónicos, la regulación reglamentaria se centra en los medios por los que pueden producirse. Tales notificaciones están reguladas en el artículo 35 del Reglamento parcial de la LAECSP, que ha sido exhaustivamente estudiado por Martín Delgado (2009)<sup>128</sup>.

Los medios de notificación son los siguientes:

---

<sup>128</sup> MARTÍN DELGADO, I. (2009): *Las Notificaciones Electrónicas en el Procedimiento Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- La dirección electrónica que regula el artículo 38 del propio Reglamento. Es la denominada *dirección electrónica habilitada*, definida en los términos del apartado 2 del propio artículo, que dice: *Bajo responsabilidad del Ministerio de la Presidencia existirá un sistema de dirección electrónica habilitada para la práctica de estas notificaciones que quedará a disposición de todos los órganos y organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado que no establezcan sistemas de notificación propios. Los ciudadanos podrán solicitar la apertura de esta dirección electrónica, que tendrá vigencia indefinida, excepto en los supuestos en que se solicite su revocación por el titular, por fallecimiento de la persona física o extinción de la personalidad jurídica, que una resolución administrativa o judicial así lo ordene o por el transcurso de tres años sin que se utilice para la práctica de notificaciones, supuesto en el cual se inhabilitará ésta dirección electrónica, comunicándose así al interesado.* El sistema de notificación por dirección electrónica habilitada, ha sido regulado en detalle, por la Orden PRE/878/2010, de 5 de abril.
- Por sistemas de correo electrónico con acuse de recibo, en los términos de su artículo 39.
- Mediante comparecencia electrónica, en los términos del artículo 40.
- Se deja abierta la posibilidad de que se establezcan otros medios de notificación electrónica, siempre que su regulación específica establezca el plazo y condiciones en que quede constancia de la recepción por el interesado.

No se puede hacer objeción alguna a lo anterior; pero sí decir que es una lástima que no hayan tenido entrada en la LAECSP ideas más progresivas, que permitirían acercar la Administración Electrónica mucho más a las necesidades del ciudadano. En concreto, José Luis Villar Ezcurra (1989)<sup>129</sup>, que llegó a defender la notificación directa al interesado -a petición de éste- de actos administrativos en los que sólo existe la obligación legal de publicarlos, llegó a afirmar, con una singular clarividencia y anticipación sobre las posibilidades del E-Government:

*Llegados a este punto cabría ya preguntar acerca de los límites de este derecho del particular a erigirse en destinatario del acto (haciendo valer su condición de interesado) y a sustituir la publicación por la notificación directa. A mi juicio, tal límite no existe ni debe existir, “a priori”, aunque tal afirmación pueda producir escándalo. No puede existir por cuanto el Derecho ha de seguir evolucionando, junto con la propia sociedad que trata de conformar y no deja de ser razonable que, en una época donde la informática y la telemática son técnicas de uso corriente, se pueda exigir que su utilización no vaya sólo en detrimento del individuo, sino también, y muy especialmente, como medio para incrementar sus garantías. Tan razonable (o irrazonable) es que la Administración utilice tales técnicas para mejorar su propia organización y su conocimiento de los ciudadanos en cuanto contribuyentes, como que los ciudadanos reclamen esa misma técnica para garantizar mejor sus derechos frente a la Administración.*

---

<sup>129</sup> VILLAR EZCURRA, J. L. (1989): *El Derecho del Ciudadano a la Notificación Directa de las Resoluciones Administrativas*. En el *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas. Págs. 1381 y 1382.

### 5.2.5.- SEGURIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: EL ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD.

- **La seguridad como proceso integral.** El Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en el ámbito de la Administración Electrónica está regulado por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que tiene el carácter de *legislación básica*, con el objetivo confeso de dar *confianza* a los ciudadanos, en cuanto a su relación con la Administración por tales medios. En este sentido, el artículo 5 del Real Decreto del ENS, contempla la seguridad como un proceso integral, que a fin de cuentas es la Organización -con mayúsculas- del sistema, que integra todos los recursos materiales y humanos disponibles; con especial incidencia de la concienciación en seguridad del factor humano implicado en la misma. Bien es cierto que este tipo de reglamentos, en la mayor parte de su articulado, son más una declaración de intenciones manageriales, que una norma jurídica propiamente dicha, reguladora de derechos y obligaciones, o potestades y sujeciones.
- **Responsable de la información, responsable del servicio y responsable de seguridad.** Tales personas determinan, respectivamente, a tenor del artículo 10 del reglamento del ENS, los requisitos de la información, de los servicios prestados a través del sistema de Administración Electrónica y de la seguridad que afecta a tal información y tales servicios.

El Reglamento establece -en este caso con carácter normativo- que la seguridad de los sistemas de información y la responsabilidad sobre la prestación de servicios, han de ser necesariamente funciones diferenciadas.

- **Política de seguridad** . Todos los órganos superiores de las Administraciones Públicas deberán disponer de una política de seguridad, que será aprobada por el titular del correspondiente órgano (artículo 11).
- **Condiciones técnicas de seguridad de las comunicaciones electrónicas**. Se hallan establecidas en el artículo 31 del Reglamento ENS y afectan a la constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y la identificación fidedigna del remitente y destinatario de las mismas, según lo establecido en la LAECSP.
- **Auditoría de seguridad**. Las auditorías de seguridad son el mecanismo de verificación del cumplimiento de los requerimientos del ENS y se producirán al menos cada 2 años, a tenor de lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento ENS. Todo ello sin perjuicio de que se realicen auditorías extraordinarias, cuando se produzcan modificaciones sustanciales en el sistema de información, que puedan repercutir en las medidas de seguridad. La cuestión de las auditorías de seguridad se desarrolla en el Anexo III del Reglamento ENS.
- **Respuesta a incidentes de seguridad** . Se instrumenta a través del Centro Criptológico Nacional, que asumirá funciones coordinadoras, a nivel nacional e internacional, sin perjuicio de la organización característica de cada una de las Administraciones Públicas, para los incidentes de seguridad.
- **Comité de Seguridad de la Información de las Administraciones Públicas**. Según establece la Disposición Adicional Tercera del Reglamento ENS, se trata de un Comité que depende del Comité

Sectorial de Administración Electrónica y tiene funciones de cooperación administrativa en lo relativo a la adecuación e implantación del ENS, así como en las normas, instrucciones, guías y recomendaciones dictadas para su aplicación.

- **Cláusula administrativa particular de seguridad, en los contratos del sector público**. Dicha cláusula figura en el Anexo V del Reglamento ENS y se establece en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 99.4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público<sup>130</sup>, y del artículo 18 del Reglamento ENS, a fin de que el licitador incluya referencia precisa, documentada y acreditativa de que los productos de seguridad, equipos, sistemas, aplicaciones o sus componentes, hayan sido previamente certificados por el Organismo de Certificación del Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de Seguridad de las Tecnologías de la Información. De no existir dicha certificación o hallarse en tramitación, se incluirá referencia precisa, documentada y acreditativa, de que son los más idóneos.

Igualmente se exige el cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Única del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, dictado en desarrollo de la LOPD, por la que se exige que los productos de software destinados al tratamiento automatizado de datos personales deberán incluir en su descripción técnica el nivel de seguridad, básico, medio o alto, que permitan alcanzar de acuerdo con lo establecido en el Título VIII del propio Real Decreto 1720/2007.

---

<sup>130</sup> Actualmente está en vigor el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

## 5.2.6.- EL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD (ENI).

### 5.2.6.1.- En torno a la interoperabilidad: Una introducción al ENI.

Esta cuestión, a nivel conceptual, ya ha sido estudiada en los entornos internacionales en los que se inserta el sistema español de E-Government, no en vano la interoperabilidad es esencial para la conexión de los distintos sistemas de Administración Electrónica. No puede haber E-Government o Administración Electrónica coherente, sin que los sistemas de información sean interoperables, lo que supone tanto la *interconectabilidad*, como la *compatibilidad* de los mismos, cuestiones ambas que se han facilitado, pero no resuelto por si solas en la era Internet.

Gamero Casado<sup>131</sup> (2009) define la interoperabilidad como *la condición o capacidad mediante la cual sistemas distintos y heterogéneos pueden intercambiar comunicaciones o datos entre si.*

El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) se regula en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, en el que se define la interoperabilidad como *la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.* En consecuencia, la cooperación interadministrativa en materia de Administración Electrónica, depende de la interoperabilidad y no digamos ya la prestación de servicios conjuntos por las distintas Administraciones Públicas.

La interoperabilidad, se sitúa en el marco de las recomendaciones de la Unión Europea, que insisten en el respeto del principio de neutralidad tecnológica y la utilización de estándares abiertos, o al menos de uso

---

<sup>131</sup> GAMERO CASADO, E. (2009): *Interoperabilidad y Administración Electrónica: conéctense, por favor.* En la Revista de Administración Pública nº 179.



generalizado entre los ciudadanos. En consecuencia, como se dice en el Preámbulo del propio Reglamento ENI, éste *atiende al Marco Europeo de Interoperabilidad, elaborado por el programa comunitario IDABC, así como a otros instrumentos y actuaciones elaborados por este programa y que inciden en alguno de los múltiples aspectos de la interoperabilidad, tales como el Centro Europeo de Interoperabilidad Semántica, el Observatorio y Repositorio de Software de Fuentes Abiertas y la Licencia Pública de la Unión Europea. También se atiende a la Decisión 922/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas, a los planes de acción sobre administración electrónica en materia de interoperabilidad y de aspectos relacionados, particularmente, con la política comunitaria de compartir, reutilizar y colaborar.*

La normativa española sobre interoperabilidad y más en concreto el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) se basa, además de los programas europeos, en la Decisión 2004/387/CE. De hecho, como señala Rubén Martínez Gutiérrez<sup>132</sup> (2010), *sólo de esta manera se podría garantizar un pronto desarrollo e implantación de los servicios públicos y procedimientos administrativos de e-Administración en el ámbito nacional, y posteriormente, de los servicios paneuropeos de Administración electrónica a nivel comunitario. En este sentido, la interoperabilidad se configura como la llave para abrir definitivamente la puerta al nuevo modelo de e-Administración.*

Pasando ya al contenido del ENI, éste contempla los siguientes puntos:

a) Atiende a las dimensiones *técnica, semántica y organizativa*, a que se refiere el artículo 41 de la LAECSP.

---

<sup>132</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén (2010): *Las Implicaciones Jurídicas de la Interoperabilidad en la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas*. En COTINO y VALERO. Op. Cit. Pág. 599.

b) Se pone especial incidencia en las prevenciones de la propia LAESP, en el sentido de garantizar el principio de neutralidad tecnológica, así como el derecho de los ciudadanos a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones públicas.

c) Se prevén infraestructuras y servicios comunes entre las distintas Administraciones Públicas.

d) Se prevé asimismo la reutilización de aplicaciones, de información asociada y de otros objetos de información.

e) En materia de documento electrónico, aparte de garantizarse la conservación y la interoperabilidad a lo largo del tiempo, se atiende asimismo a la interoperabilidad de la firma electrónica y de los certificados.

#### **5.2.6.2.- Interoperabilidad técnica, semántica y organizativa.**

- **Interoperabilidad técnica.** Se define como *aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades para colaborar con el objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan*. Los estándares aplicables a la misma, se establecen en el artículo 11 del Reglamento ENI, en el sentido ya aludido de estándares abiertos, o al menos de uso generalizado por los ciudadanos. La única excepción a la regla anterior es que no se disponga de un estándar abierto. Existirá un catálogo de estándares a fin de facilitar la interoperabilidad entre las distintas Administraciones Públicas.

- **Interoperabilidad semántica**. Según la definición del reglamento ENI, *es aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación*. Se basará en modelos de intercambio de datos, que serán de obligatoria aplicación en los intercambios de información en las Administraciones Públicas. Existirá un Centro de Interoperabilidad Semántica de la Administración, que publicará tales modelos de intercambio de datos. La interoperabilidad semántica es esencial para la reutilización de la información de las Administraciones Públicas.
- **Interoperabilidad organizativa**. Definición: *Aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades, para colaborar con el objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan*. Se trata (artículo 8 del Reglamento ENI) de que las Administraciones Públicas establezcan y publiquen las condiciones de acceso y utilización de los servicios, datos y documentos en formato electrónico, que pongan a disposición de las demás Administraciones, lógicamente todo ello de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) y el ENS. Se prevé la existencia de convenios entre las Administraciones emisoras y receptoras de información.

Se prevé la posible constitución de *nodos de interoperabilidad*, es decir, entidades que gestionen la interoperabilidad, en sus aspectos organizativo, semántico o técnico.

Junto a las tres dimensiones de la interoperabilidad acabadas de referir, se refiere Patricia Valcárcel<sup>133</sup> (2010) a la interoperabilidad *temporal* y la interoperabilidad *jurídica*. La interoperabilidad temporal se refiere a la interacción entre equipos y sistemas de diferentes generaciones tecnológicas, lo que está muy directamente relacionado con la conservación de la información en soportes informáticos, lo que no es baladí, puesto que la obsolescencia de los sistemas informáticos puede dar lugar a pérdidas de información; por poner un ejemplo, hoy sería ya difícil encontrar periféricos que pudieran leer información almacenada en un diskette de 5 ¼ pulgadas, que era el formato más habitual en los años 80. La interoperabilidad jurídica (concepto acuñado por Gamero Casado) tiene que ver con la sincronización legislativa entre Entes Públicos, que facilita los aspectos técnicos de la interoperabilidad. Incluso destaca como más importantes la interoperabilidad organizativa y jurídica, al ser los operadores sensibles con la semántica y la técnica.

La interoperabilidad, en esencia, exige:

- Contar con una red interconectada de comunicaciones administrativas, como sucede en España con la Red SARA, que es verdaderamente interadministrativa y a su vez se encuentra conectada con la Red TESTA de la Unión Europea.
- Uso de estándares abiertos y a ser posible reutilización de tecnologías, lo que además abarata los costes.
- Seguridad de los sistemas de información.

---

<sup>133</sup> VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2010). Po. Cit. Págs. 613 y 614.

### **5.2.6.3.- Interoperabilidad, política de firma electrónica y documento electrónico.**

El Reglamento del ENI establece que existirá una política de firma electrónica y de certificados, que servirá de marco de interoperabilidad para la autenticación y el reconocimiento mutuo de firmas electrónicas. En la política de firma electrónica se establecerán las características técnicas y operativas de la lista de prestadores de servicios de certificación de confianza. Dicha política recogerá los certificados reconocidos e interoperables entre las Administraciones Públicas, que se consideren fiables para cada nivel de aseguramiento concreto, tanto en el ámbito de España como en el europeo.

La política de firma electrónica, según la D.A. 1ª del Reglamento ENI, tratará, entre otras cuestiones recogidas en el anexo I, de aquellas que afectan a la interoperabilidad, incluyendo los formatos de firma, los algoritmos a utilizar y longitudes mínimas de las claves, así como las reglas de creación y validación de la firma electrónica, la gestión de las políticas de firma, el uso de las referencias temporales y de sello de tiempo, y también la normalización de la representación de la firma electrónica en pantalla y en papel para el ciudadano y en las relaciones entre las Administraciones Públicas.

Por último, señalar que existirán plataformas de validación de certificados electrónicos y de firma electrónica, en los términos establecidos en el artículo 20 del Reglamento ENI.

El Reglamento ENI asimismo se refiere a las condiciones para la recuperación y conservación de los documentos electrónicos, a lo largo de su ciclo de vida (artículo 21). Igualmente se ocupa de la seguridad de tales documentos (artículo 22), el cual se remite al ENS, en los aspectos técnicos y al grupo normativo de la LOPD en lo relativo, como es de recibo, a la protección de datos personales.

La conservación de los documentos electrónicos, a tenor del artículo 23 del reglamento ENI, se efectuará en el formato en que haya sido elaborado, enviado o recibido el correspondiente documento. Se da preferencia a los estándares abiertos que preserven en el tiempo la integridad del contenido del documento, de la firma electrónica y de los metadatos asociados al mismo. Los formatos de los documentos serán normalizados y duraderos. En cualquier caso, cuando tales formatos corran el riesgo de quedar obsoletos o hayan entrado ya en obsolescencia, se aplicarán procedimientos normalizados de copiado auténtico de los documentos, con cambio de formato, de etiquetado con información del formato utilizado y, en su caso, de las migraciones o conversiones de formatos.

La digitalización de documentos en soporte papel, se regula en el artículo 21 del Reglamento ENI.

#### **5.2.6.4.- Actualización y desarrollo del ENI.**

Según el artículo 29 de su Reglamento, el ENI se actualizará y perfeccionará de forma permanente, de forma paralela a los servicios de Administración Electrónica, a la consolidación de las infraestructuras al efecto y de la evolución tecnológica.

El desarrollo del ENI se halla establecido en la Disposición Adicional primera de su Reglamento, que establece las siguientes normas técnicas de interoperabilidad, de obligado cumplimiento para las Administraciones Públicas:

- a) Implementación de catálogos de estándares.

- b) Documento electrónico. Que tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados, así como los formatos de los documentos.
- c) Digitalización de documentos.
- d) Expediente electrónico.
- e) Política de firma electrónica y de certificados.
- f) Protocolos de intermediación de datos. Al efecto de facilitar la integración y reutilización de servicios en las Administraciones Públicas.
- g) Modelos de datos: comunes o de intercambio.
- h) Política de gestión de documentos electrónicos.
- i) Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas.
- j) Procedimientos de copiado auténtico y conversión. Tanto entre documentos electrónicos, como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos.
- k) Modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales: tratará de aspectos funcionales y técnicos para el intercambio de asientos registrales, gestión de errores y excepciones, gestión de anexos, requerimientos tecnológicos y transformaciones de formatos.

Las normas técnicas de interoperabilidad que se acaban de relacionar, se aprobarán por el Ministerio de la Presidencia, a través de la Secretaría de

Estado para la Función Pública, a propuesta del Comité Sectorial de Administración Electrónica.

Los instrumentos de interoperabilidad, son los siguientes:

- Inventario de procedimientos administrativos y servicios prestados. Con indicación de su nivel de informatización y con el propósito de favorecer la interacción e integración de procesos.
- Centro de interoperabilidad semántica de la Administración. Publicará los modelos de datos de intercambio, tanto comunes como sectoriales, así como los relativos a infraestructuras y servicios comunes, junto con las definiciones y codificaciones asociadas y proporcionará funciones de repositorio, generación de formatos para procesamiento automatizado, colaboración, publicación y difusión de los modelos de datos que faciliten la interoperabilidad semántica entre las Administraciones públicas y de éstas con los ciudadanos. Asimismo se enlazará con otros instrumentos equivalentes de las Administraciones Públicas y del ámbito de la Unión Europea.
- Directorio de aplicaciones para su libre reutilización.

#### **5.2.6.5.- Interoperabilidad y software libre.**

Aunque el software de fuentes abiertas no es ni mucho menos el único interoperable, sí es evidente que toda su filosofía está basada en la interoperabilidad, precisamente por su carácter abierto, en contraste con el tradicional software *propietario*. Aunque el que suscribe no es un *apóstol ideológico* del código abierto o del software libre, qué duda cabe que en la actual coyuntura económica, todo lo que signifique reducción de costes para



las Administraciones Públicas, sin perjudicar la eficacia y eficiencia del funcionamiento de la maquinaria administrativa, debe ser bienvenido.

Como es de sobra conocido, el *software libre* se basa en las cuatro libertades básicas definidas por su creador, Richard Stallman<sup>134</sup>:

0. Libertad de usar el software para cualquier propósito.
1. Libertad de estudiar cómo funciona el programa y modificarlo, adaptándolo a las propias necesidades.
2. Libertad de distribuir copias del programa y así ayudar a los demás.
3. Libertad de modificar el programa y hacer públicas las mejoras, de forma que toda la comunidad se beneficie.

El *open source* se configura como una escisión del movimiento de *software libre* de Stallman, nacida en 1998, con una orientación menos *ideológica* y más *empresarial*. Los partidarios de cada uno de los dos movimientos se recrean en la diferencia entre ambos, a diferencia de lo que se hará aquí, pues a mi entender, lo importante es que en cualquier caso son alternativas de carácter *abierto* al software *propietario*, por definición mucho más *cerrado*, sin que ello signifique que las aplicaciones de software libre sean necesariamente *gratuitas*. Pueden no serlo, a condición, que se respeten las bases de las correspondientes licencias *copyleft* u *open source*.

Como muy bien dice el profesor Javier Bustamante (2009)<sup>135</sup>:

---

<sup>134</sup> Richard Stallman (1984) es el promotor de la *Free Software Foundation*, de GNU, de las denominadas licencias GPL y del *copyleft*.

<sup>135</sup> BUSTAMANTE DONAS, J. (2009): *Filosofía de la Información y del Conocimiento. La Relación entre Técnica y Polis*. En la obra colectiva coordinada por SUÑÉ LLINÁS, E.: *Filosofía Jurídica y Política de la Nueva Ilustración*. México: Porrúa. Pág. 105.

*La idea de que deben existir libertades en determinadas producciones intelectuales como el software, promovida por Richard Stallman en el movimiento del Software Libre, se ha convertido en una idea viral que se ha extendido a otros ámbitos. Así el copyleft, a menudo malinterpretado de modo simplista como «derecho de copia», es en realidad un mecanismo legal que permite garantizar que una obra será siempre libre, más allá del original, incluso en sus sucesivas generaciones y mutaciones. Introducido originalmente como licencia de software, el copyleft no sólo permite el uso, copia, modificación y distribución de las modificaciones; además obliga a conservar siempre la licencia original. De este modo, cualquier autor que decida contribuir al procomún con su obra, tiene garantizado ese fin no sólo para el original, sino para todas las copias y obras derivadas que otros puedan producir.*

*El concepto de comunal hacía referencia originalmente a la serie de tierras que pertenecían a un pueblo o municipio, como pastos y leña, pero la extensión del significado actual incluye aspectos tan diversos como el lenguaje, los caminos y costas, el aire o el agua. Es evidente el esfuerzo por privatizar estos comunales y generalmente en virtud de dos supuestas razones económicas: la mayor productividad o su inviabilidad a largo plazo. En el caso del conocimiento electrónico, si lo clasificamos como comunal, al tratarse de bienes intangibles como las ideas que se comunican por medios electrónicos, compartir no significa privarse de lo compartido. Una idea transmitida del sujeto A al sujeto B no significa desposeer al primero en beneficio del segundo. No sólo eso; lo enriquece.*

*De la cuestión del open source y del software libre, desde la perspectiva de reducción de costes para la Administración Electrónica, se ha ocupado el CENATIC, acrónimo de Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las TIC basadas en fuentes abiertas, y como decía su directora Gerente, Carolina Grau, el software de fuentes abiertas aparece así como un aliado clave a la hora de abordar la implantación de la Administración electrónica, por una parte, ofreciendo soluciones tecnológicas de código abierto que constituyen alternativas viables y eficientes, y, por otra,*

*favoreciendo una cultura de cooperación, colaboración y reutilización del conocimiento entre Administraciones, que permite aprovechar las sinergias así como evitar duplicidades en la inversión*<sup>136</sup>.

Se parte de la idea de que una de las principales barreras de la Administración Electrónica es el esfuerzo presupuestario, que a buen seguro no lo sería realmente desde una perspectiva plurianual del presupuesto; pero sin duda en la tradicional perspectiva anual, si puede generar picos de inversión, que en la actual coyuntura pasan a ser especialmente problemáticos. Por ello el estudio del CENATIC ofrece:

Un *mapa de procesos y arquitectura de componentes*, que da una amplia panorámica de productos disponibles en el mercado de software de fuentes abiertas, que resultad de utilidad para la Administración Electrónica.

Asimismo hay *otras ventajas*, como el ahorro en licencias de software, independencia del proveedor, flexibilidad, interoperabilidad y facilidades para reutilizar aplicaciones y sistemas, así como para compartir el conocimiento. Ello se traduce en la práctica, en la disponibilidad de herramientas como las siguientes:

- Sedes electrónicas con gestores de contenido o herramientas de portal basadas en software de código abierto.
- Herramientas de software libre, para la gestión de formularios electrónicos.
- Sistemas *open source* de identificación, autenticación y firma electrónica.

---

<sup>136</sup> CENATIC (2009): *Software de Fuentes Abiertas en la Administración Electrónica*. Madrid: CENATIC. Pág. 6.

- Ídem de ídem en Registro electrónico.
- También en herramientas de pago electrónico, hay pasarelas de pagos, basadas en software libre.
- Lo mismo sucede en cualesquiera otros niveles o necesidades del E-Government, como gestión de tramitación electrónica, comunicaciones y notificaciones, así como gestión documental, tanto en fase de tramitación, como de archivo.

En España hay bastantes Administraciones que han optado por hacer sus propios desarrollos en *open source* y ponerlos a disposición del resto de Administraciones Públicas. En cualquier caso, el denominado *software libre* debe ser muy tenido en cuenta, porque se abre paso a marchas aceleradas en las Administraciones Públicas españolas, si bien claramente más en los grandes sistemas e infraestructuras informáticas, que en las aplicaciones ofimáticas.

Conforme se precisa en el informe del CENATIC antes citado, *si bien la penetración del software de fuentes abiertas en la Administración difiere según la región y ámbito de la misma, prácticamente no hay Comunidad Autónoma que no haya protagonizado alguna iniciativa de utilización o migración hacia software de fuentes abiertas. Desde la introducción del arranque dual (Windows-Linux) en las aulas informáticas de los colegios, institutos y Universidades, pasando por la creación personalizada de distribuciones de software para las empresas y Administraciones de la Comunidad, hasta el desarrollo de aplicaciones específicas basadas en código abierto, son múltiples las iniciativas llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas en materia de software libre*<sup>137</sup>... y lo mismo sucede en muchos otros países, señaladamente de nuestro entorno.

---

<sup>137</sup> CENATIC (2009): Op. Cit. Pág. 35

La expansión del *open source* y software libre, se produce porque sus beneficios son claros y los recoge muy bien el CENATIC, que más allá de los estrictos beneficios económicos, cita:

- La independencia tecnológica del proveedor.
- El favorecimiento de la interoperabilidad, derivado de la utilización de estándares.
- Flexibilidad en la adaptación de las aplicaciones al usuario, al no existir restricciones a la modificación del código fuente.
- El soporte que ofrece la comunidad de usuarios de la herramienta.

En el informe del CENATIC sobre software de fuentes abiertas, se indica además que en el marco del programa IDABAC de la Unión Europea, se desarrolló el informe *Pooling Open Source Software* (2002), que pretendía fomentar la reutilización del software creado por las Administraciones europeas, bajo licencia de fuentes abiertas. Incluso la Comisión Europea, a través de IDABAC, impulsó una licencia de software libre propia, denominada EUPL, pensada para la específica problemática de las Administraciones Públicas.

#### **5.2.6.6.- Otras cuestiones relacionadas con la interoperabilidad.**

- **Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas** . Se trata de la Red SARA, ya citada, a la que se conectarán las diversas redes y nodos de interoperabilidad de las Administraciones Públicas españolas, a fin de facilitar el intercambio de información y

servicios, así como de facilitar la conexión de todas ellas con las redes de la Unión Europea y de los Estados miembros.

- **Reutilización y transferencia de tecnología.** A tal efecto existirán directorios de aplicaciones reutilizables.
- **Organización ad ministrativa.** La Disposición Adicional tercera del Reglamento ENI encomienda al CENATIC (que como ya se dijo es el Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las TIC basadas en fuentes abiertas), el impulso de proyectos de software de fuentes abiertas, destinado a mejorar la interoperabilidad. Por su parte, la Disposición Adicional cuarta, encomienda al INTECO (Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación) el desarrollo de proyectos de innovación y programas de investigación, dirigidos a la mejor implantación de las medidas de interoperabilidad.

### **5.3.- EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD DIGITAL.**

#### **5.3.1.- LA CAMPAÑA BOE GRATIS YA DE DERECHO.ORG.**

El título del presente capítulo responde a una campaña, felizmente cumplida, de Derecho.org, una comunidad hispana de juristas en Internet, que editó la Revista Electrónica de Derecho Informático y promovió interesantes iniciativas, que han permanecido, pese a la disgregación de sus componentes entre la empresa Vlex y la Comunidad Alfa Redi.

El origen de la campaña deriva del rechazo en el Congreso de los Diputados de una Proposición no de Ley presentada por José Manuel Caballero, en nombre del Grupo Parlamentario socialista, el día 20 de mayo de 1998, para la publicación gratuita en Internet del Boletín Oficial del Estado. En dicha Proposición no de Ley se concluía lo siguiente:

*En la actualidad sólo los sumarios del BOE son de acceso libre y gratuito a través de Internet (...) El desarrollo y extensión de las nuevas tecnologías de la información y especialmente las destinadas a la comunicación entre los ciudadanos, permiten hoy en día un conocimiento más sencillo, útil e inmediato de las Normas, Disposiciones y Comunicaciones emanadas del Estado. En el pasado, para conocer estos contenidos mediante el BOE, era imprescindible su difusión exclusivamente mediante papel, con los consiguientes costes de impresión, materiales, infraestructuras, distribución, etc. Hoy la Red Internet, permite su difusión de manera sencilla, rápida y económica, para beneficio de los ciudadanos y del objetivo de la Administración de acercar la misma a los administrados.*

Al producirse el rechazo de la iniciativa, Derecho.org promovió la campaña BOE GRATIS YA, que se inició en 1999. Dicha campaña concluía con las siguientes y razonables afirmaciones:

*No debe olvidarse cuál es precisamente el FIN de la publicación de las normas en el BOE: su CONOCIMIENTO por los ciudadanos. En tiempos pasados para conocerlas debía acudirse exclusivamente al soporte papel y el pago de los costes de impresión, infraestructura y materiales eran admisibles como un mal menor. Hoy en día el conocimiento de las normas es mucho más sencillo, útil, inmediato y sobre todo barato a través de medios informáticos y en especial la Red de Redes.*

*El BOE no debe ser un negocio, su única razón de ser es la de prestar un servicio a los ciudadanos. Por ello solicitamos el acceso LIBRE y GRATUITO al Boletín Oficial del Estado. Entendemos que el coste de esta medida debería ser asumido por el Estado, como un medio para facilitar el acceso de todos los ciudadanos a las leyes<sup>138</sup>.*

Apoyaban su demanda de gratuidad del BOE en argumentos como los siguientes:

-Ciudadanos, empresas y particularmente juristas, dependemos del BOE para conocer la normativa vigente, aparte de otra información pública relevante.

-Hay otros países (ya en 1999) con acceso gratuito a sus publicaciones oficiales, como Francia y Bélgica, aparte de unas cuantas Comunidades Autónomas de España.

---

<sup>138</sup> Entre otras URL que contienen el documento BOE GRATIS YA, la siguiente:

<http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/viewFile/276/297>



*-¿Cómo puede exigirse al ciudadano el cumplimiento de las normas si se impide el conocimiento de su existencia? (sic).*

*-El carácter gratuito del Boletín Oficial del Estado en Internet, constituye un requisito indispensable en todo Estado de Derecho en el que todos los ciudadanos deben tener el derecho a conocer todas las normas que les son aplicables. Constituye también una exigencia de un Estado Social, ya que obligar al pago por su consulta es absolutamente discriminatorio.*

-El coste de la medida es irrisorio y, en cualquier caso, le corresponde soportarlo al Estado. Lo grave es que en la misma época en que se pretendía que el BOE siguiera siendo de pago, con la rotunda negativa de sus -entonces- gestores a la gratuidad, al mismo tiempo se procedía a disponer de la nueva sede de Manóteras, que complementaría a la clásica de la C/ Trafalgar. Resulta escalofriante que cuando estaba llamado a terminarse el BOE de papel, por imperativo del desarrollo de la sociedad de la información, lo único que se les ocurriera a sus gestores fuese construir una nueva sede, de todo punto innecesaria y con una inversión multimillonaria.

El profesor Emilio Suñé Llinás, apoyó la iniciativa de Derecho.org en el plano científico, puesto que en 2002 argumentó en el sentido de que la publicidad *de pago* de las normas, en la interpretación que debe darse al principio constitucional de publicidad, recogido en el artículo 9.3 de nuestra Carta Magna, con arreglo a la realidad social -y por ende tecnológica- del tiempo en que la norma ha de ser aplicada -la era Internet- *exige* la gratuidad de la publicación oficial, con arreglo al nuevo aforismo: *Ley venal, ley inconstitucional*<sup>139</sup>; pero estas cuestiones, merecieron poca atención por parte

---

<sup>139</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2002) *Tratado de Derecho Informático*. Vol. I. *Introducción y Protección de Datos Personales*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM. Págs. 20 ss.

de los estudiosos, si exceptuamos algún artículo aislado, como el de Torres Lana (2005)<sup>140</sup>.

### 5.3.2.- BREVE HISTORIA DEL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO.

El Boletín Oficial del Estado nació como Gaceta de Madrid en el mes de febrero de 1661, aunque más como un periódico propiamente dicho de la Corte, que en la dimensión oficial que reviste actualmente, a todos los efectos. Rafael del Riego pretendió darle un carácter propiamente oficial, con el título de *Gaceta del Gobierno*, pero con su caída, en 1821 recuperó el actual BOE la denominación tradicional de Gaceta de Madrid.

Posteriormente, en un largo proceso que se inicia con una real Orden de 22 de septiembre de 1836 se abre el camino de publicidad de las Leyes en la Gaceta, que poco después, por real Orden de 28 de mayo de 1837, pasa a denominarse *Boletín Oficial Nacional*. El principio de publicidad de las normas jurídicas se fortalece con el conocido Real Decreto de 9 de marzo de 1851, emanado por el Gobierno presidido por Juan Bravo Murillo.

En este proceso, se consolida la oficialidad del Boletín, que en nuestros tiempos vino rigiéndose durante años por el Decreto 1583/1960, de 10 de agosto, por el que se aprobaba el Reglamento del Boletín Oficial del Estado, que fue sustituido, ya en época democrática, por el Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado, el cual, a su vez ha sido derogado por el vigente Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial “Boletín Oficial del Estado”, que cumple - anticipándose- con el mandato de dar validez oficial a la edición electrónica,

---

<sup>140</sup> TORRES LANA, J.A. (2005): *La Publicación “Online” de la Norma Jurídica*. En la Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías nº 8.

contenido en la LAECSP y lo integra, en pro de la mejor sistemática normativa, en un nuevo Reglamento general del BOE.

### 5.3.3.- ANÁLISIS DEL REAL DECRETO 181/2008, DE ORDENACIÓN DEL BOE.

La nueva ordenación del BOE, conforme se ha expuesto, arranca de la LAECSP 11/2007, de 22 de junio, cuyo artículo 11 y correlativa Disposición Final 2ª, disponen lo siguiente:

#### ***Artículo 11. Publicaciones electrónicas de Boletines Oficiales.***

*1. La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano o Entidad competente tendrá, en las condiciones y garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.*

*2. La publicación del Boletín Oficial del Estado en la sede electrónica del organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.*

#### ***DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Publicación electrónica del Boletín Oficial del Estado.***

*La publicación electrónica del Boletín Oficial del Estado tendrá el carácter y los efectos previstos en el artículo 11.2 de la presente Ley desde el 1 de enero de 2009.*

Es por ello que antes se decía que el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, en el fondo no hace sino anticiparse a los plazos previstos en la propia LAECSP. A partir de ahí, hay dos artículos especialmente significativos en el Real Decreto de Ordenación del BOE, que son sus artículos 2 y 3:

**Artículo 2. Edición electrónica.**

*1. El «Boletín Oficial del Estado» se publica en edición electrónica con arreglo a las condiciones que se establecen en este real decreto, así como en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y en su normativa de desarrollo.*

*2. Además de la edición electrónica del «Boletín Oficial del Estado», existirá, obtenida de ésta, una edición impresa con idénticas características y contenido, con la finalidad y en las condiciones previstas en el artículo 13.*

**Artículo 3. Carácter oficial y auténtico.**

*1. El texto de las leyes, disposiciones y actos publicados en el «Boletín Oficial del Estado» tendrá la consideración de oficial y auténtico, con arreglo a las normas y condiciones que se establecen en este real decreto.*

*2. El texto de las normas emanadas de las comunidades autónomas que se publiquen en el «Boletín Oficial del Estado» tendrá el carácter que le atribuyan los respectivos Estatutos.*

Como es natural, dado el contenido de la presente obra, se prescindirá de todos aquellos aspectos de la ordenación del BOE que no guarden relación directa con su actual formato telemático, siendo, en este sentido, particularmente relevantes las cuestiones vinculadas con la seguridad de la información, sobre todo por lo que se refiere a su integridad y autenticidad. En este sentido, el artículo 4.3 del Real Decreto 181/2008, precisa que *en el pie de la página final de cada disposición, acto o anuncio se incluirá la dirección de la sede electrónica y el código de verificación que permita contrastar su autenticidad.*

Por lo demás, el Capítulo III del Real Decreto de Ordenación del BOE, es el que se destina específicamente a la edición electrónica y de entre sus preceptos interesa destacar los siguientes:

***Artículo 10. Publicación de la edición electrónica.***

*1. La edición electrónica del «Boletín Oficial del Estado» se publicará en la sede electrónica de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.*

*2. La edición electrónica del «Boletín Oficial del Estado» respetará los principios de accesibilidad y usabilidad, de acuerdo con las normas establecidas al respecto, utilizará estándares abiertos y en su caso aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos. 3. La sede electrónica de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado se dotará de las medidas de seguridad que garanticen la autenticidad e integridad de los contenidos del diario oficial, así como el acceso permanente al mismo, con sujeción a los requisitos establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad previsto en el artículo 42 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.*

***Artículo 11. Acceso a la edición electrónica.***

*1. La Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado garantizará, a través de redes abiertas de telecomunicación, el acceso universal y gratuito a la edición electrónica del diario oficial del Estado.*

*2. La edición electrónica del «Boletín Oficial del Estado» deberá estar accesible en la sede electrónica de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado en la fecha que figure en la cabecera del ejemplar diario, salvo que ello resulte imposible por circunstancias extraordinarias de carácter técnico.*

***Artículo 12. Requisitos de la edición electrónica.***

*1. La edición electrónica del «Boletín Oficial del Estado» deberá incorporar firma electrónica avanzada como garantía de la autenticidad, integridad e inalterabilidad de su contenido. Los ciudadanos podrán verificar el cumplimiento de estas exigencias mediante aplicaciones estándar o, en su caso, mediante las*

*herramientas informáticas que proporcione la sede electrónica de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.*

*2. Corresponde a la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado:*

*\**

*\**

*c) velar por la accesibilidad de la edición electrónica del diario oficial del Estado y su permanente adaptación al progreso tecnológico.*

Es decir:

- Hay acceso universal y gratuito a la edición electrónica del BOE.
- Existe firma electrónica avanzada en el servidor del BOE, que asegura la autenticidad, integridad e inalterabilidad del contenido que publica.
- La autenticidad de cada disposición puede ser comprobada y/o acreditada mediante un código de verificación, que permite contrastarla con el documento primario -original- custodiado en los archivos de la Administración.

Por lo demás, el acceso universal y gratuito de los ciudadanos se regula en los artículos 14 ss del Real Decreto 181/2008 y se extiende no sólo a la disponibilidad del BOE, sino también -literalmente- a la *búsqueda y consulta del contenido*, lo que supone la obligación de mantener las bases de datos al efecto plenamente operativas. Tales bases de datos deberán tener, además, las condiciones de accesibilidad necesarias para su consulta por personas con discapacidad o de edad avanzada.

Se establece asimismo que existirán terminales de consulta pública y gratuita en todas las oficinas de información y atención al ciudadano, con servicio igualmente gratuito de asistencia a los ciudadanos, que facilitarán

incluso copias impresas del contenido, mediante la contraprestación que proceda. Incluso podrán obtenerse *copias auténticas* en soporte papel, en los términos que disponga una Orden del Ministerio de la Presidencia, lo que a mi entender es innecesario, toda vez que el propio Real Decreto 181/2008 obliga a acompañar todas las inserciones del correspondiente código de verificación, que garantiza, precisamente la posibilidad de verificar la autenticidad de las copias en papel. Todos estos servicios pueden ser prestados por otros entes públicos, en los términos establecidos en los convenios que se firmen con la Agencia Estatal del BOE.

Por lo que se refiere al procedimiento de inserción, el artículo 21.1 del Real Decreto 181/2008 establece que la autenticidad de los originales remitidos al BOE para su publicación -al menos por lo que se refiere a las trascendentales secciones<sup>141</sup> I, II y III- se garantizará mediante firma digital,

---

<sup>141</sup> Las secciones en que se divide el BOE, a tenor del artículo 8 del propio Real Decreto 181/2008, son las siguientes:

***Artículo 8. Secciones.***

*1. Se incluirán en la sección I:*

*a) Las leyes orgánicas, las leyes, los reales decretos legislativos y los reales decretos-leyes.*

*b) Los tratados y convenios internacionales. c) Las leyes de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. d) Los reglamentos y demás disposiciones de carácter general. e) Los reglamentos normativos emanados de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas.*

*2. La sección II estará integrada por dos subsecciones:*

*a) Nombramientos, situaciones e incidencias.*

*b) Oposiciones y concursos.*

*3. La sección III estará integrada por las disposiciones de obligada publicación que no tengan carácter general ni correspondan a las demás secciones.*

*4. En la sección IV se publicarán los edictos, notificaciones, requisitorias y anuncios de los Juzgados y Tribunales. 5. En la sección V se insertarán los anuncios, agrupados de la siguiente forma:*

*a) Anuncios de licitaciones públicas y adjudicaciones.*

hasta el punto de que la firma manuscrita -apta lógicamente para el papel- queda ya como un sistema excepcional. Todo ello se remite a lo que establezca una posterior Orden del Ministerio de la Presidencia<sup>142</sup>. Los registros de firmas autorizadas obran en la Dirección General del Secretariado del Gobierno. En general se intenta que además de los órganos superiores, no existan más de tres firmas autorizadas por Ministerio y este máximo de tres firmas autorizadas se extiende a los órganos constitucionales y demás organismos públicos que pueden promover inserciones en el BOE. Conforme establece el propio artículo 21, *la autoridad o funcionario que suscriba la inserción de los originales se hará responsable de la autenticidad de su contenido y de la existencia de la correspondiente orden de inserción*. Por lo demás, la trascendencia del contenido de las secciones I, II y III del BOE da lugar a que todo su contenido sea revisado por la Dirección General del Secretariado del Gobierno (artículo 22 del Real Decreto 181/2008).

Ya por último -*last but not least*- y en relación con la gratuidad del BOE, es de destacar la Resolución de 15 de diciembre de 2008, de la Dirección de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, por la que se

---

*b) Otros anuncios oficiales. c) Anuncios particulares.*

<sup>142</sup> A tal efecto es muy importante la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 181/2008, que dispone:

***Disposición transitoria única. Remisión telemática.***

*1. De conformidad con el artículo 20, las disposiciones y actos de los departamentos ministeriales que deban publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» se remitirán con arreglo a lo previsto en la Orden PRE/1563/2006, de 19 de mayo.*

*2. En tanto no se aprueben las restantes órdenes ministeriales previstas en el artículo 20, continuarán remitiéndose los originales a publicar en formato de papel, con firma manuscrita de quien esté facultado al efecto, acompañados de los ficheros electrónicos a partir de los cuales se generaron los originales remitidos y ajustándose en todas sus características a los modelos oficiales que figuran en las sedes electrónicas del Ministerio de la Presidencia y de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.*



suprimen los precios de venta del Boletín Oficial del Estado y del Boletín Oficial del Registro Mercantil.

## 5.4.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA.

### 5.4.1.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA EN ESPAÑA: LA D. A. 16ª DEL TEXTO REFUNDIDO DE 2011.

En la actualidad, la Ley de Contratos del Sector Público, se contiene en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. De dicho texto normativo se analizarán, en primer término, las disposiciones estructurales sobre la contratación electrónica del sector público en España, para pasar después a relacionar las demás disposiciones del Texto Refundido de la LCSP (en adelante TRLCSP) que mencionan puntualmente esta cuestión.

La disposición más estructural acerca de la contratación administrativa telemática, se halla en la Disposición adicional decimosexta TRLCSP, cuya rúbrica es *Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley*. De ella cabe destacar la siguiente:

- Lo más acertado de toda la disposición es el contenido de su punto 1.h): ***Las referencias de esta Ley a la presentación de documentos escritos no obstarán a la presentación de los mismos por medios electrónicos.*** Probablemente con este principio y la remisión en todo lo demás a la LAECSP, salvo en aspectos muy puntuales como la subasta electrónica -que era un tema estudiado en España, a partir de artículos pioneros, como el de Mestre (2003)<sup>143</sup> - y acaso las garantías de confidencialidad de las ofertas, hubiese bastado para que la contratación administrativa

---

<sup>143</sup> MESTRE DELGADO, J. F. (2003): *La Subasta Electrónica: Consideraciones sobre el Empleo de Medios Telemáticos en la Contratación Pública*. En la Revista General de Derecho Administrativo nº 2.

telemática gozase del suficiente soporte normativo. En puntos sucesivos se verá como el establecimiento de un boceto de regulación - en ningún caso exhaustivo- paralelo a la LAECSP, introduce en mi opinión más disfunciones que ventajas, en la regulación de la contratación administrativa electrónica.

- **La información y las especificaciones técnicas necesarias para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación deberán estar a disposición de todas las partes interesadas.**
- **Se exige que los sistemas, aparte de garantizar la seguridad informática y la integridad de los datos, garanticen también *que sólo los órganos competentes, en la fecha señalada para ello, puedan tener acceso a los mismos*.** Este es un aspecto característico de la contratación administrativa, la confidencialidad de las ofertas, que el legislador ha hecho muy bien en recoger expresamente.
- Existe en la norma una amplia presencia de obviedades, tan características de las normas que no son de Administración Electrónica, salvo en algunas de sus disposiciones, tales como que los medios electrónicos, programas y especificaciones deben ser *no discriminatorios, compatibles, o de uso general*. **En mi opinión hubiera bastado con remitirse a la LAECSP -que se tramitó paralelamente con la Ley de Contratos del Sector Público de 2007, para colmar las lagunas de la LCSP en materia de contratación administrativa electrónica.** Es muy significativo que ello se deba al carácter, en la práctica *ministerial*, de los proyectos de Ley, incluso cuando, como se ha dicho, se tramitan con solapamiento temporal; no en vano la LAECSP fue promovida por el Ministerio de Administraciones Públicas, mientras que la LCSP lo fue por el Ministerio de Economía y Hacienda. Una opinión convergente con la

que aquí se postula, es la formulada por José Antonio Moreno Molina<sup>144</sup> (2010), quien tampoco ve con agrado el hecho de que la LAECSP *decidió en materia de contratación pública considerar a la legislación de contratos como lex specialis*.

- Otra obviedad, para la que hubiera bastado remitirse a la legislación general sobre Administración electrónica, es la del punto 1.e) de la referida D. A. 16<sup>a</sup>: *Las aplicaciones que se utilicen para efectuar las comunicaciones, notificaciones y envíos documentales entre el licitador o contratista y el órgano de contratación deben poder acreditar la fecha y hora de su emisión o recepción, la integridad de su contenido y el remitente y destinatario de las mismas. En especial, estas aplicaciones deben garantizar que se deja constancia de la hora y la fecha exactas de la recepción de las proposiciones o de las solicitudes de participación y de cuanta documentación deba presentarse ante el órgano de contratación.*
- La descoordinación administrativa de los proyectos de Ley vuelve a hacerse presente, cuando **la D. A. 16<sup>a</sup> 1. f) exige *firma electrónica reconocida, para cualquier acto o manifestación de voluntad en este ámbito, que haya de producir efectos jurídicos.*** Posiblemente en muchos casos la firma electrónica reconocida -la de más calidad de todas las reguladas en la Ley de firma Electrónica- no sea indispensable para garantizar la seguridad técnica y jurídica de la contratación administrativa. De nuevo hubiera sido mejor no haber regulado expresamente esta cuestión, de forma que se aplicase supletoriamente la normativa más flexible de la LAECSP. El tema es especialmente chocante si tenemos en cuenta que en el ámbito telemático, la D. A. 16<sup>a</sup>

---

<sup>144</sup> MORENO MOLINA, J. A. (2010). Op Cit. Págs. 743 y 744.

Dicho autor recuerda que la Disposición adicional 4 de la LAECSP, relativa a procedimientos especiales, incluye entre ellos a los de contratación pública, y como no podía por menos que ser, lo mismo hace el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, de desarrollo parcial de la LAECSP, en su Disposición adicional 1<sup>a</sup>.

exige inexcusablemente firma electrónica reconocida -se reitera que de la máxima calidad-, cuando al mismo tiempo la D. A. 15ª permite el envío de documentos por el mucho más inseguro telefax, que no necesariamente debe ser imperativamente confirmado en todo caso, por otros medios.

- **Documentos no disponibles en forma electrónica** , 1.g): *Los licitadores o los candidatos deberán presentar los documentos, certificados y declaraciones que no estén disponibles en forma electrónica antes de que expire el plazo previsto para la presentación de ofertas o de solicitudes de participación.*
- **Ofertas telemáticas en dos fases** . 1.h): *En los procedimientos de adjudicación de contratos, el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, transmitiendo primero la firma electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas; de no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada. Las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, autenticadas con la firma electrónica reconocida del órgano administrativo habilitado para su recepción surtirán iguales efectos y tendrán igual valor que las copias compulsadas de esos documentos.* Es una complicación innecesaria, que además puede ser fuente de conflictividad jurídica, en cuanto que introduce incertidumbre sobre la presentación misma de la oferta. O se acepta la contratación administrativa electrónica -como parece obligado, al menos de facto y más a la vista del Derecho Comunitario-, o no se acepta; pero este tipo de disposiciones sólo sirven para enturbiarlo todo. Que se deban presentar en formato físico papeles no disponibles en soporte informático auténtico, como en la letra g) es

muy razonable, pero hacer una mixtura infundada entre procedimientos telemáticos y tradicionales, no es razonable en absoluto.

- **Formato de documentos telemáticos** 1.i): *Los formatos de los documentos electrónicos que integran los expedientes de contratación deberán ajustarse a especificaciones públicamente disponibles y de uso no sujeto a restricciones, que garanticen la libre y plena accesibilidad a los mismos por el órgano de contratación, los órganos de fiscalización y control, los órganos jurisdiccionales y los interesados, durante el plazo por el que deba conservarse el expediente. En los procedimientos de adjudicación de contratos, los formatos admisibles deberán indicarse en el anuncio o en los pliegos.* A mi entender, salvo - a lo sumo- lo que se dice sobre la determinación de formatos admisibles, en el anuncio, o en los pliegos, de nuevo hubiera bastado con aplicar al entorno de la contratación administrativa, la legislación general del grupo normativo de la LAECSP.
- **En materia de comunicaciones y notificaciones, también hubiera sido mejor remitirse a la normativa general de Administración Electrónica:** *4. Las comunicaciones entre los órganos competentes para la resolución de los recursos o de las reclamaciones y los órganos de contratación o las Entidades Contratantes, se harán, siempre que sea posible, por medios informáticos, electrónicos o telemáticos. Las notificaciones a los recurrentes y demás interesados intervinientes en los procedimientos de recurso se harán por los medios establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, cuando el recurrente hubiese admitido las notificaciones por medios informáticos, electrónicos o telemáticos durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, en el caso de que hubiese intervenido en él, y, en todo caso, cuando lo solicitara en el escrito de interposición del recurso, las notificaciones se le efectuarán por estos medios.*

- **Factura electrónica.** A ella se refiere el punto 2 de la D. A. 16ª, en los siguientes términos: *Ajustándose a los requisitos establecidos en el apartado anterior y a los señalados en las normas que regulen con carácter general su uso en el tráfico jurídico, las disposiciones de desarrollo de esta Ley establecerán las condiciones en que podrán utilizarse facturas electrónicas en la contratación del sector público.* Las medidas necesarias para facilitar la facturación electrónica, se adoptarán por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio.
- **Fomento de la contratación electrónica y disponibilidad de medios en la AGE :** 3. *En cumplimiento del principio de transparencia en la contratación y de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, se fomentará y preferirá el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en esta Ley por parte de los licitadores o los candidatos. En todo caso en el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, dichos medios deberán estar disponibles en relación con la totalidad de los procedimientos de contratación de su competencia.*

#### 5.4.2.- OTRAS DISPOSICIONES ESTRUCTURALES DEL TEXTO REFUNDIDO LCSP: ESPECIAL REFERENCIA A LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO.

Una disposición *estructural* sobre contratación administrativa electrónica, se halla en la Disposición final cuarta del TRLCSP: *Habilitación normativa en materia de uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y uso de factura electrónica*, que autoriza al Ministro de

Economía y Hacienda, con dictamen preceptivo del Consejo de Estado, para dictar la normativa de desarrollo de la D. A. 16ª. En lo relativo a meras especificaciones técnicas y modelos de documentos, no se requerirá de dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

Otra disposición que podríamos considerar *estructural* es la relativa a la **Plataforma de Contratación del Estado**, que figura en el artículo 334 TRLCSP y cuyo desarrollo se encomienda a la Junta Consultiva de contratación Administrativa, para ser puesta a disposición de todos los órganos de contratación del sector público.

La Plataforma de Contratación del Estado se inspira, como nos recuerda José Antonio Moreno Molina<sup>145</sup> (2010), en el portal SIMAP que tiene la Unión Europea, para sus propios procedimientos de contratación pública.

El objetivo de la Plataforma de Contratación del Estado es *dar publicidad a través de internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. En todo caso, los perfiles de contratante de los órganos de contratación del sector público estatal deberán integrarse en esta plataforma, gestionándose y difundiéndose exclusivamente a través de la misma. En las sedes electrónicas de estos órganos se incluirá un enlace a su perfil del contratante situado en la Plataforma de Contratación del Estado.*

Al igual que sucedía con la D. A. 16ª, la mayoría de las disposiciones del artículo 334 son innecesarias, habida cuenta de la existencia de la LAECSP, como su punto 2, relativo a la acreditación fehaciente del inicio de

---

<sup>145</sup> MORENO MOLINA, José Antonio (2010). Op. Cit. Págs. 756 ss.



la difusión de la información pública en ella contenida, o lo relativo a los efectos jurídicos de la publicación de anuncios.

Sí es interesante la previsión de que dicha plataforma figure en un portal único (apartado 4), conexo por demás con el portal del BOE, o lo dispuesto en el párrafo 5 sobre la interconexión de dicho portal con portales análogos de ámbito autonómico o local, si bien resulta insólito que cuestiones tan puntuales y de estricto sentido común, deban llevarse a *cabo en la forma que se determine en los convenios que se concluyan al efecto*. Es una muestra más de la deriva poco razonable del Estado Autonómico, en materias en las que, paradójicamente, los órganos centrales del Estado están constitucionalmente facultados para dictar legislación básica (artículo 149.1.18ª).

Hoy por hoy, las instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado, figuran en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 1220/2008, de 30 de abril.

#### 5.4.3.- LA SUBASTA ELECTRÓNICA.

Como dice F. Javier Escrihuela Morales<sup>146</sup> (2011), *la utilización de medios electrónicos de una manera integral en la contratación pública tiene su expresión fundamental en dos procedimientos o sistemas: la subasta electrónica y el sistema dinámico de contratación*<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> ESCRIHUELA MORALES, Francisco Javier (2011). Op. Cit. Pág 228.

<sup>147</sup> El sistema dinámico de contratación, como nos recuerda el propio Escrihuela, es un medio de racionalizar la contratación pública, que puede usarse para la contratación de obras, servicios y suministros de uso corriente, cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan las necesidades del órgano respectivo. Tanto el desarrollo como la adjudicación deberán efectuarse exclusivamente por medios telemáticos.

La *subasta electrónica* está regulada en el artículo 148 TRLCSP y deriva de la Directiva 2004/18, cuyo artículo 1.7 la define como un proceso repetitivo basado en un dispositivo electrónico de presentación de nuevos precios, revisados a la baja, o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas, que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las mismas y que permite proceder a su clasificación mediante métodos de evaluación automáticos. Lo más destacado de esta forma de adjudicación es:

- Los procedimientos automatizados resultan adecuados para la subasta, toda vez que son posibles métodos de evaluación automáticos, para los estrictos precios de las ofertas. De hecho, el apartado 3 del artículo 148, dispone que *la subasta electrónica se basará en variaciones referidas al precio o a valores de los elementos de la oferta que sean cuantificables y susceptibles de ser expresados en cifras o porcentajes.*
- 2. *La subasta electrónica podrá emplearse en los procedimientos abiertos, en los restringidos, y en los negociados que se sigan en el caso previsto en el artículo 170 a), siempre que las especificaciones del contrato que deba adjudicarse puedan establecerse de manera precisa y que las prestaciones que constituyen su objeto no tengan carácter intelectual. No podrá recurrirse a las subastas electrónicas de forma abusiva o de modo que se obstaculice, restrinja o falsee la competencia o que se vea modificado el objeto del contrato.*
- El precepto determina, además, la información que es preceptivo incluir en el pliego de condiciones (apartado 4) y después de una primera evaluación, invitará a los admitidos a que formulen precios a la baja (apartado 5) y señalará fecha y hora para la subasta (apartado 6), para la que deberá transcurrir un mínimo de dos días hábiles.
- Se indicará también la fórmula matemática para la clasificación (apartado 6) y podrá celebrarse en varias fases sucesivas (apartado 8).

También se determina la forma de cierre de la subasta (apartado 10) y lógicamente se adjudica el contrato una vez concluida (apartado 11), de conformidad con lo establecido en el artículo 151 TRLCSP.

#### 5.4.4.- DISPOSICIONES PUNTUALES DEL R. D. LEGISLATIVO 3/2011 SOBRE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA.

Hay otros artículos en el TRLCSP que se refieren específicamente a la contratación pública por medios electrónicos informáticos o telemáticos, que al tratarse de cuestiones puntuales, me limitaré a relacionar. Empezaré por los relativos a la adjudicación del contrato, en coherencia con lo acabamos de ver, la subasta electrónica, que no en vano es una forma de adjudicación del contrato:

- En materia de clasificación de las ofertas, adjudicación del contrato y notificación de la adjudicación (artículo 151), obvio es decir que el adjudicatario debe presentar la documentación legalmente exigida, lo que el precepto reseñado afirma expresamente que puede hacerse por medios telemáticos (apartado 2). El mismo artículo (apartado 4) tiene disposiciones específicas sobre las notificaciones telemáticas en esta cuestión.
- Información a los licitadores (artículo 158). Ha de ser enviada a los interesados, salvo que se les ofrezca acceso telemático a la misma. Igualmente, cuando se participe en la licitación por invitación (artículo 166), dicha invitación incluirá un ejemplar de los pliegos y documentación complementaria, salvo que sean accesibles telemáticamente.
- Los plazos para la presentación de las proposiciones (artículo 159) están sujetos a legislación armonizada. Pueden reducirse cuando se

ofrezca acceso a los pliegos y documentación complementaria, por medios telemáticos. Lo mismo sucede en las solicitudes de participación del artículo 164 TRLCSP. Ídem de ídem en los plazos de recepción de ofertas (artículo 167). Además, en la adjudicación de contratos de obras por el concesionario (artículo 274), los plazos de los anuncios y de la recepción de las ofertas se pueden reducir, cuando estas actividades se lleven a cabo por procedimientos telemáticos.

- El artículo 198 prevé la posibilidad de que se abra subasta electrónica, para la adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco.
- Examen de las proposiciones y propuesta de adjudicación (artículo 160). Los medios electrónicos son una excepción a la regla de que la apertura de la oferta económica se realiza en acto público.
- Existen disposiciones específicas sobre los procedimientos telemáticos en el denominado sistema dinámico de contratación (artículo 200.2 y 3 y artículo 202.3).

Otras disposiciones puntuales sobre contratación administrativa telemática, dispersas por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, son las siguientes:

- Artículo 83. Certificaciones de Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas. Su apartado 2 señala expresamente que las certificaciones de dicho Registro pueden expedirse por medios telemáticos. También hay una referencia a tales certificados electrónicos en el artículo 146 TRLCSP.
- Artículo 333. Registro de Contratos del Sector Público. Se prevé que las comunicaciones de datos a los mismos se hagan por medios

telemáticos, en la forma que determine el Ministro de Economía y Hacienda, de conformidad con las Comunidades Autónomas. Igualmente el acceso de los datos al mismo es telemático, con las oportunas prevenciones acerca de posibles datos confidenciales y de la legislación de protección de datos de carácter personal.

- Artículo 96. Garantías admitidas. 3. *Cuando así se prevea en el pliego, la acreditación de la constitución de la garantía podrá hacerse mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos.*
- Artículo 112. Tramitación urgente del expediente. De nuevo los plazos de distintas actuaciones del expediente de contratación, pueden reducirse, cuando tales actuaciones se lleven a cabo por procedimientos telemáticos.
- Artículo 141. Anuncio previo. *Cuando la publicación vaya a efectuarse en el perfil de contratante del órgano de contratación, éste deberá comunicarlo previamente a la Comisión Europea y al «Boletín Oficial del Estado» por medios electrónicos, con arreglo al formato y a las modalidades de transmisión que se establezcan.*
- Artículo 145. Propositiones de los interesados. Hay algunas referencias a la subasta electrónica.
- Disposición adicional novena. Normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones. 2. *Cuando los contratos a que se refiere el apartado anterior se celebren por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, los entes, organismos y entidades del sector público contratantes tendrán la consideración de consumidores, a los efectos previstos en la legislación de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico.* Sin comentarios acerca de este privilegio de la Administración, que parece retrotraernos

a la época de la Monarquía Absoluta, cuando se equiparaba al Fisco - para protegerlo- con el menor de edad.

- Y ya para finalizar, sólo una breve referencia a la existencia de la D. A. 15ª -puesto que se comenzaba el análisis del Texto refundido de 2011 por la 16ª-, que lleva como rúbrica: *Normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley*. Aparte de los telemáticos, los medios que se contemplan son correo, telefax, e incluso teléfono.

## **CAPÍTULO 6.- CUESTIONES DE DERECHO INFORMÁTICO VINCULADAS CON EL E-GOVERNMENT.**

### **6.1.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

#### **6.1.1.- INTRODUCCIÓN GENERAL A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ÁMBITO DEL E-GOVERNMENT.**

Como dice Miguel Ángel Davara<sup>148</sup> (2010), *cualquier actividad de un órgano administrativo es susceptible de tratamiento automatizado en todo o en parte, y ello implica el tratamiento de datos de carácter personal, entendiendo por tales, tal como lo hace nuestra normativa vigente, cualquier información referente a una persona física identificada o identificable.*

Es precisamente la LAECSP, en su Exposición de Motivos, la que señala que se supedita plenamente a la normativa de Protección de Datos, contenida en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal -y en el Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, al tratarse de un desarrollo normativo del artículo 18.4 de la Constitución, destinado a preservar la vigencia de los derechos fundamentales en el mismo contemplados. Como sigue diciendo la LAECSP: *Esta conservación exige afirmar la vigencia de los derechos fundamentales no solo como límite, sino como vector que orienta la reforma legislativa de acuerdo con el fin promocional consagrado en el artículo 9.2 de*

---

<sup>148</sup> DAVARA RODRÍGUEZ, M.A. (2010): *Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados (Wolters Kluwer). Pág. 268.

*nuestro texto fundamental, así como recoger aquellas peculiaridades que exigen la aplicación segura de estas tecnologías.*

Obvio es decir, pues, que toda la LAECSP, debe ser interpretada y aplicada, de plena conformidad y con igualmente pleno respeto a la legislación protectora de datos personales. Antoni Roig Batalla<sup>149</sup> (2010) nos ofrece unas sintéticas directrices sobre el tema. Dice Antoni Roig:

*1º La intimidad no debería considerarse como una barrera para la Administración Electrónica.*

*2º La confianza en la tecnología es decisiva para el desarrollo de la Administración Electrónica.*

*3º Si aumenta la protección de la intimidad de los usuarios de la Administración electrónica, aumentará la confianza de éstos en los procedimientos en línea.*

*4º El mayor peligro para la Administración electrónica es su falta de uso. La confianza fundada en políticas respetuosas de la intimidad podría revertir en un mayor uso del proceso tecnológico.*

*5º La personalización de los portales o la utilización de tecnología de Webs semánticas aumentará la sensación de proximidad al usuario. Sin embargo, hay que adoptar en tales supuestos medidas suplementarias para garantizar su intimidad.*

---

<sup>149</sup> ROIG BATALLA, Antoni (2010): *Intimidad y Administración Electrónica*. En COTINO y VALERO. Op. Cit. Pág. 747.



6° *La regulación es una garantía necesaria, ya sea en forma tradicional o de guía de conducta, pero se muestra insuficiente frente al ritmo y a la amplitud del cambio tecnológico.*

7° *Hay que potenciar las garantías certificadoras, auditoras o de colaboración. En este sentido, no sólo las autoridades de certificación pueden tener un papel importante para garantizar la identidad y las políticas respetuosas de la intimidad. También las etiquetas de calidad e incluso los intercambios de información y las recomendaciones entre usuarios pueden favorecer de alguna manera la intimidad.*

8° *Finalmente, y aunque pueda parecer paradójico, no debería descartarse a la propia tecnología como garantía. En efecto, la tecnología no siempre significa un aumento del control social. Las tecnologías garantes (PETs en inglés) no sólo son respetuosas con los derechos de los usuarios, sino que pueden llegar a ser garantes y hasta imprescindibles en un mundo de inteligencia ambiente o informática invisible, es decir de redes de aparatos interconectados. Ahora bien, el desarrollo de la tecnología respetuosa con los derechos requiere inversión y estandarización, pero sobre todo voluntad política y conciencia social de su necesidad.*

Más allá de estas interesantes y sintéticas conclusiones de Roig, conviene traer a colación las todavía más sintéticas de Francisco Eugenio Díaz (1999)<sup>150</sup> quien en el apartado conclusivo de un precursor artículo sobre *La Protección de la Intimidad y el Uso de Internet*, dice: 5. *En el apartado de la CONSTITUCIÓN o modo de nacimiento del derecho a la intimidad, hay que admitir que el derecho a la intimidad se establece sobre la “facultad que la ley reconoce” al particular de “disponibilidad privada” de los datos que le*

---

<sup>150</sup> EUGENIO DÍAZ, F. (1999): *La Protección de la Intimidad y el Uso de Internet*. En la Revista Informática y Derecho. Revista Iberoamericana de Derecho Informático. Nº 30-32: Contratación Electrónica, Privacidad e Internet. Pág. 171.

*conciernen. Hay, complementariamente, una facultad y un deber de “intervención pública”.*

Y esto es precisamente lo que ha hecho la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, intervenir en la cuestión, pues quien de verdad ha estudiado en detalle la problemática de la protección de datos personales, para la Administración Electrónica y ha elaborado un cuerpo doctrinal minucioso, aplicable con carácter general a todas las Administraciones Públicas, ha sido la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, acaso porque su Director, en el momento en que se aprobaron las Recomendaciones, a las que enseguida aludiré, era el Profesor Antonio Troncoso Reigada, quien coetáneamente publicaba un estudio sobre la cuestión<sup>151</sup>, que sólo tenía el precedente del de Valero Torrijos y Fernández Salmerón (2006)<sup>152</sup>. A todas luces, la inspiración del profesor Troncoso en la redacción de las recomendaciones, dio lugar a que se desarrollase en las mismas el tratamiento de una cuestión compleja, con una gran altura doctrinal, por lo que tales recomendaciones, van a ser el centro de referencia del presente capítulo, puesto que el cuerpo doctrinal en ellas desarrollado es rigurosamente aplicable en toda la Nación. Esta Tesis se centra, obvio es decirlo, en la Administración Electrónica en el ámbito de la Administración del Estado y el presente capítulo, con arreglo a lo que se acaba de exponer, no es una incursión en el ámbito propio de la Comunidad de Madrid, sino un intento de apoyar la difusión, para que pueda aprovecharse en toda España, del contenido doctrinal y práctico que se contiene en las Recomendaciones de la Agencia de la Comunidad de Madrid, perfectamente extrapolable a la integridad de la

---

<sup>151</sup> TRONCOSO REIGADA, A. (2008): *La Administración Electrónica y la Protección de Datos Personales*. En la Revista Jurídica de Castilla y León nº 16.

<sup>152</sup> VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2006): *Protección de Datos Personales y Administración Electrónica*. En la Revista Española de Protección de Datos nº 1.

Administración Electrónica Española. Bien es cierto que la Agencia Española de Protección de Datos, también ha promovido estudios al respecto<sup>153</sup>.

Las Recomendaciones de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid son dos, y van a ser analizadas por el orden inverso al cronológico. Primero se estudiará la Recomendación General sobre *Tratamiento de Datos de Carácter Personal en Servicios de Administración Electrónica*, que es la 3/2008; para proceder después a la glosa de la Recomendación 2/2008, relativa a *Publicación de Datos Personales en Boletines y Diarios Oficiales en Internet, en Sitios Web Institucionales y en otros Medios Electrónicos y Telemáticos*.

#### 6.1.2.- LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA RECOMENDACIÓN 3/2008 SOBRE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DE LA A.P.D. DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

Es esta una cuestión especialmente interesante, de la que hay que agradecer a la Comunidad de Madrid y especialmente al -por entonces- Director de su Agencia de Protección de Datos, que se haya ocupado de la misma, pues a mediados de 2008, dictó la *Recomendación 3/2008, de 30 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre tratamiento de datos de carácter personal en servicios de administración electrónica*, que aborda esta problemática de una manera exhaustiva, lo que facilita mucho a cualquier Administración -y no sólo a la de la Comunidad de Madrid-, la adopción de una adecuada *Política de Privacidad* al efecto.

---

<sup>153</sup> VARIOS AUTORES (2009): *La Protección de Datos en la Administración Electrónica*. Madrid: AEPD y Thomson-Aranzadi.

La presente Tesis centra la problemática de la Administración Electrónica, en el ámbito de la Administración General del Estado, al efecto de evitar una posible crisis de extensión del trabajo doctoral, pero se reitera que hay ocasiones -dignas de encomio- en la que es una Comunidad Autónoma, la que anticipa una problemática general vinculada a la Administración Electrónica, y cuando ello es así, bueno es basarse en los criterios de dicha Comunidad, lo que aquí se hará, en la medida en que se pongan sobre el tapete cuestiones generales acerca de la protección de datos en el ámbito de la Administración Electrónica, que puedan afectar a cualesquiera Administraciones Públicas, y muy especialmente a la AGE.

En la propia Exposición de Motivos de la Recomendación de la Comunidad de Madrid, encontramos la clave de la interconexión entre Administración Electrónica y Protección de Datos Personales, que no es sólo una obligación constitucional y legal, aplicable a cualquier esfera de actividad -pública o privada-, sino que como se afirma en la misma, *sólo si protegemos los datos personales podemos establecer la relación de confianza necesaria para el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad y en las Administraciones Públicas.*

Lo primero que hace la Recomendación 3/2008, en su Exposición de Motivos, es poner de manifiesto las principales cuestiones que la LAECSP plantea, con respecto a la protección de datos de carácter personal. Entre ellas:

- El principio de ***ventanilla única*** establecido en el artículo 6.2.b) LAECSP, en cuanto derecho del ciudadano a *no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información.*

- Otra cuestión crítica es el derecho del artículo 6.2.e), de *obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado*.
- También es crítico, con respecto a la protección de datos personales el **DNI digital**, al que, entre otros preceptos, alude el artículo 6.2.g) de la propia LAECSP, en cuanto al derecho a *obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del documento nacional de identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública*.

### 6.1.3.- CONTENIDO DE LA RECOMENDACIÓN 3/2008 DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

#### 6.1.3.1.- Calidad de los datos.

A tenor de la Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, *calidad de los datos* significa que los datos personales deben ser elaborados, tratados y conservados, de acuerdo con la Ley. Cuestión que se regula tanto en el artículo 6 de la Directiva, como en el artículo 5 del previo Convenio 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981 y en el artículo 4 LOPD. Eso implica que:

- Los datos de carácter personal solo podrán ser recogidos, para la prestación de un servicio de administración electrónica, para el cumplimiento de finalidades determinadas, explícitas y legítimas del responsable del tratamiento.

- Respeto del principio de proporcionalidad en el establecimiento de servicios de administración electrónica, en virtud del cual solo se requerirán a los ciudadanos aquellos datos que sean estrictamente necesarios en atención a la finalidad para la que se soliciten. Dicho principio se establece en el artículo 4.g) LAECSP.
- Como dice la Recomendación 3/2008 de la APD de la Comunidad de Madrid, *sólo se podrán recabar aquellos datos de carácter personal que sean estrictamente necesarios para la tramitación y resolución de los procedimientos que correspondan al ejercicio de potestades del órgano responsable del servicio de administración electrónica, o al ejercicio de derechos subjetivos por parte del ciudadano, de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos.*
- Los datos de carácter personal objeto de tratamiento, no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que hubieran sido recogidos. Todo ello en los términos y con las excepciones previstos en la legislación de Protección de Datos.
- Sólo podrán ser objeto de tratamiento los datos que sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido. Como dice la recomendación 3/2008 CAM: *Los servicios de administración electrónica deberán analizar, con carácter previo a su implantación, mediante el correspondiente rediseño de procedimientos, qué datos son los realmente necesarios para la tramitación del correspondiente expediente. Con carácter general, los servicios de administración electrónica que se limiten a facilitar información sobre servicios disponibles para su uso por los ciudadanos no deberán recoger ningún tipo de dato de carácter personal. En el supuesto de uso de “cookies” con la finalidad de facilitar la navegación al usuario, el uso de los datos contenidos en*

*las mismas que pudieran permitir la identificación del usuario estará limitado para esa específica finalidad. Se considerará excesivo el tratamiento de los datos recibidos en las sedes electrónicas o registros telemáticos con cualquier finalidad distinta de la simple puesta a disposición del órgano en que resida la competencia para la tramitación del expediente administrativo o servicio solicitado por el interesado. El personal que atienda la sede electrónica o registro electrónico no deberá acceder, en ningún caso, al contenido de los datos o documentos aportados por el ciudadano, distintos que aquellos que identifiquen al solicitante, la solicitud realizada y el órgano competente para su resolución.*

- En relación al principio de *ventanilla única* establecido en la LAECSP, por el que el ciudadano no está obligado a aportar datos o documentos que ya obren en poder de la Administración, tales datos deberán estar disponibles para aquellos otros expedientes en que pudieran ser necesarios, siempre que se acredite que existe el consentimiento del interesado, para acceder a los mismos. Se prevé, además, que en relación con los repositorios de datos, para facilitar el ejercicio del derecho ciudadano a no aportar documentos que ya estén en manos de la Administración, las personas que atiendan tales repositorios no puedan acceder en ningún caso al contenido de los datos incorporados a los mismos, que sólo estarán a disposición de los órganos competentes, verificando previamente que disponen del consentimiento de los interesados para acceder a los mismos. Por lo demás, la Recomendación 3/2008 establece, con muy buen criterio, que se deberá informar expresamente al ciudadano, de la incorporación de tales datos a los repositorios.
- Los datos de carácter personal serán exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del

afectado. Si los datos fueran recogidos directamente del afectado, se considerarán exactos los facilitados por éste. En caso de que esta exactitud no se produzca, se procederá de oficio a su cancelación o rectificación, de acuerdo con la legislación de protección de datos. Y con arreglo a esa misma legislación, si los datos objeto de corrección se hubieran facilitado a cualquier otro órgano administrativo, se deberá poner en su conocimiento la rectificación realizada, al objeto de que se proceda a las correcciones necesarias.

#### **6.1.3.2.- Derecho a la información en la recogida de datos.**

Cuando en el desarrollo de un procedimiento administrativo iniciado por un servicio de administración electrónica, se realice cualquier acto de notificación o comunicación al interesado, en cualquier acto de trámite y/o de resolución, se informará al mismo de los datos objeto de tratamiento que no se hayan obtenido directamente del propio interesado.

#### **6.1.3.3.- Consentimiento del interesado.**

Hay determinadas cuestiones interesantes, en relación con las generales que plantea la legislación de protección de datos, que se apuntan en la Recomendación 3/2008. Tales son las siguientes:

- Servicios de información electrónica para facilitar la navegación (lo que supone geolocalización). Ello requiere el consentimiento previo -y por supuesto informado- del afectado, pues, según se dice en la Recomendación 3/2008, este servicio no se considera como ejercicio de las funciones propias de una Administración Pública, en el ámbito de sus competencias.



Me permito discrepar de este punto de vista, puesto que si este servicio lo presta la Dirección General de Tráfico, por ejemplo, si entraría en el ámbito de sus competencias. Sucede, sin embargo, que un servicio de información al ciudadano de estas características es, por su propia naturaleza, *voluntario* y no obligatorio, de ahí que no pueda prestarse sin consentimiento del afectado, a pesar de entrar en el círculo propio de competencias de determinados organismos administrativos. Ciertamente es que la DGT no depende de la Comunidad de Madrid, por lo que en el caso de dicha Comunidad es probable que tales servicios no se inscriban en la competencia específica de órgano administrativo alguno, pero en el Ámbito de la Administración General del Estado estaríamos ante una situación distinta.

- Por el contrario se establece que la inclusión de datos en repositorios, para garantizar el principio de ventanilla única, no requiere del consentimiento del afectado, al tratarse de una actividad propia de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de la necesidad de cumplir con el deber de información al ciudadano.
- El consentimiento del interesado deberá canalizarse, cuando se haga por procedimientos electrónicos, a través de un sistema de identificación inequívoca del mismo, que garantice la identidad, autenticidad e integridad de la información.

#### **6.1.3.4.- Tratamiento de datos sensibles.**

Para tales datos sensibles, también denominados *especialmente protegidos*, se establece muy razonablemente que su tratamiento quede reservado a los órganos administrativos en que resida la competencia específica para ello.

#### **6.1.3.5.- Comunicaciones de datos.**

Es un tema especialmente importante, debido a lo que ya se ha mencionado, en relación con el principio de *ventanilla única*, o lo que es lo mismo, el derecho a no aportar los datos que obren ya en poder de las Administraciones Públicas. Las cuestiones más relevantes son las siguientes:

- El artículo 11 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, establece que cuando se formulen solicitudes por medios electrónicos, en las que el interesado declare datos personales que obren en poder de las Administraciones Públicas, el órgano destinatario de la solicitud podrá efectuar, en el ejercicio de sus competencias, las verificaciones necesarias para comprobar la autenticidad de los datos.
- Los datos de carácter personal recabados o elaborados por una Administración Pública, en el ejercicio de sus competencias, que causen estado y puedan producir efectos jurídicos, podrán ser cedidos a otros órganos de la misma o distinta Administración, sin consentimiento del interesado, al objeto de que se realicen las comprobaciones necesarias para acreditar la autenticidad de los mismos y su tratamiento en la tramitación de los expedientes administrativos que fueran necesarios. No obstante, en los formularios en que se recaben los datos del interesado, se dará cumplimiento del deber de información al afectado.
- En la Recomendación 3/2008 de la Comunidad de Madrid, se establece que aun cuando en el ejercicio de sus competencias el

órgano habilitado para tramitar un determinado expediente administrativo, no necesite el consentimiento del interesado para poder acceder a los datos de carácter personal que pudieran ser necesarios, los servicios de administración electrónica siempre informarán y permitirán aportar al interesado todos los datos o documentos para la tramitación del correspondiente expediente administrativo, sin perjuicio de permitir al interesado optar entre facilitar directamente el dato o documento, o autorizar su obtención de aquel otro órgano de la misma o distinta Administración, donde éste obre.

- También establece la Recomendación 3/2008 que las sedes electrónicas y los registros telemáticos donde se reciban las solicitudes presentadas por los ciudadanos para el acceso a un determinado servicio de administración electrónica, están legitimadas para la cesión de los datos recibidos a los órganos administrativos en quien reside la competencia para la tramitación y resolución del correspondiente expediente administrativo, en virtud de la relación jurídica que se establece entre el ciudadano y el órgano receptor de la solicitud, así como por tratarse de datos recabados con destino a otras Administraciones Públicas.
- Además, según la propia Recomendación 3/2008, los ficheros o repositorios que se utilicen para intercambiar información entre diferentes órganos de la misma o distinta Administración Pública, deberán estar disponibles en entornos cerrados de comunicaciones no accesibles por terceros. Como criterio general, los sistemas de acceso a esos ficheros o repositorios deberán gestionarse mediante la realización de consultas individualizadas de datos concretos de personas determinadas, acreditando la identidad del solicitante de la información, su finalidad y la legitimación que habilita la petición que se efectúa. En ningún caso debe facilitarse el acceso de forma

masiva a cualquiera de los ficheros o repositorios destinados al intercambio de información entre órganos de la misma o distinta Administración Pública.

**6.1.3.6.- Derechos básicos del interesado: acceso, rectificación y cancelación.**

Como es natural se reconocen tales derechos básicos del afectado. Los aspectos más importantes, desde el punto de vista de la Administración Electrónica, son:

- Según establece la Recomendación de la Comunidad de Madrid, las herramientas electrónicas que faciliten el ejercicio de los derechos de rectificación y cancelación deben permitir que el ciudadano aporte la documentación, en formato electrónico, justificativa de lo solicitado.
- Si los datos rectificados o cancelados hubieran sido cedidos previamente a otros órganos de la misma o distinta Administración Pública, el responsable del fichero que da soporte al servicio de administración electrónica deberá comunicar la rectificación o cancelación efectuada al cesionario, en idéntico plazo, para que éste, también en el plazo de diez días contados desde la recepción de dicha comunicación, proceda, asimismo, a rectificar o cancelar los datos.
- Conforme establece la Recomendación 3/2008, en el momento de proceder al rediseño de un procedimiento para la implantación del correspondiente servicio de Administración Electrónica, deberá establecerse el período de conservación necesario de los datos, atendiendo a la posible regulación sectorial existente, al objeto de

dar soporte a los actos, datos o documentos que generen efectos jurídicos. Una vez vencido el plazo establecido, con carácter general, los datos deberán ser objeto de cancelación. Además se establece que cuando los datos hubieran sido almacenados en un repositorio común, también deberán ser cancelados de éste. En todo caso, con arreglo a los principios generales de la legislación de protección de datos, éstos podrán conservarse durante el tiempo que reste para la prescripción de acciones relacionadas con los mismos, pero en estado de bloqueo. Cabe también la conservación de los datos previa disociación de los mismos, o su conservación con fines históricos, estadísticos o científicos.

#### **6.1.3.7.- Otras cuestiones reguladas en la Recomendación 3/2008.**

- Por supuesto que los ficheros de Administración Electrónica que contengan datos personales, **deberán ser declarados** a la Agencia de Protección de Datos -Nacional o Autonómica- que corresponda y publicarse la disposición creadora del fichero, en el Boletín Oficial que asimismo corresponda.
- Asimismo se regulan las **medidas de seguridad** a implantar.
- Se presta especial atención a los CAPI, o **Centros de Acceso Público a Internet**. La idea básica es que el respeto a las normas y condiciones de utilización, derivadas de su calidad de servicio público gratuito, no debe menoscabar el derecho a la intimidad de los usuarios y la confidencialidad de los datos personales. Aparte de lo anterior, se pone especial incidencia en las cuestiones de seguridad y en tal sentido se establece la necesidad de que cada vez que un usuario concluya una sesión de conexión a Internet deberán eliminarse todos los rastros de información generados durante la

navegación así como las “cookies” o sistemas de seguimiento que hayan podido almacenarse en el equipo.

- En lo relativo a los **foros de discusión**, ha de promoverse, como es natural, el debate y la participación ciudadana; pero en la Recomendación 3/2008 se señala que se reputará contraria a la normativa sobre protección de datos, la publicación de datos personales de cargos públicos referentes a su condición de ciudadano, tales como su dirección de correo electrónico particular o la dirección de su vivienda, lo que podría originar responsabilidad tanto de la persona que desvele dichos datos personales, como respecto del titular del sitio web institucional por publicarlos. Asimismo, si algún usuario vertiese alguna opinión en la que se mencionen datos de carácter personal de los ciudadanos, la Administración Pública u órgano administrativo competente no deberá publicar dichos datos personales.
- **Tecnologías de protección del derecho a la intimidad (PET)** . Como es conocido, la Comisión Europea aprobó la comunicación COM (2007) 87 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre el seguimiento del programa de trabajo para una mejor aplicación de la Directiva sobre Protección de Datos, con el propósito de identificar los beneficios del uso de tecnologías que aumenten la privacidad del usuario (PET). Las PET constituyen un sistema coherente de medidas TIC que protege el derecho a la intimidad suprimiendo o reduciendo los datos personales, o evitando el tratamiento innecesario o indeseado de datos personales, pues la aplicación de medidas tecnológicas adecuadas es un complemento fundamental de los medios jurídicos y debe constituir una parte de cualquier esfuerzo destinado a obtener un grado suficiente de protección a la intimidad. Entre las principales PET aplicables a la Administración Electrónica, está la anonimización automática de los

datos personales, una vez transcurrido el tiempo necesario para los fines para los que se facilitaron los datos. También son relevantes los anuladores de *cookies*, el establecimiento de Plataformas de Preferencias de Privacidad (P3P), o los sistemas de gestión de identidad de los usuarios.

- Otra cuestión es la de los **sellos de privacidad**. No en vano, uno de los principales problemas en la sociedad de la información es la falta de confianza en los productos y servicios tecnológicos.

#### 6.1.4.- LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA RECOMENDACIÓN 2/2008 SOBRE PUBLICACIÓN DE DATOS PERSONALES DE LA A.P.D. DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

La prolija Exposición de Motivos de la Recomendación 2/2008, de 25 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre *Publicación de Datos Personales en Boletines y Diarios Oficiales en Internet, en Sitios Web Institucionales, y en otros Medios Electrónicos y Telemáticos*, parte de las siguientes premisas:

- La experiencia previa de la APD de la Comunidad de Madrid en tales cuestiones. En concreto, su Exposición de motivos, refiere un procedimiento de tutela de derechos, instruido en 2006, para el que el 13 de febrero de 2007 se dictó la correspondiente resolución, en la que se afirma que los datos publicados en un Diario Oficial a través de formato electrónico pueden cancelarse cuando ha desaparecido la causa que motivó su publicación. Como igualmente se afirma en la Exposición de Motivos, Internet es algo habitual, que da actualidad y permanencia a datos que ya no son actuales y que no debieran tener permanencia, como es el hecho de una notificación

de un procedimiento administrativo finalizado. En idéntico sentido, también en 2007 la Agencia resolvió sobre el borrado de los datos personales de un ciudadano que aparecían en un sitio Web institucional, ya que la citada publicación no estaba amparada por la ley.

- En la línea de lo expresado en el punto anterior, respecto al control del cumplimiento de la normativa sobre protección de datos, entre otras, cabe destacar especialmente el dictado de sendas Resoluciones de infracción, en 2.006, contra la Consejería de Educación (Dirección General de Universidades e Investigación), en relación con el procedimiento de concesión del complemento autonómico por méritos individuales del personal docente e investigador de las Universidades Públicas de Madrid, por vulneración del principio de calidad de datos, por publicación excesiva de datos de carácter personal, al haberse procedido a la publicación indebida de datos excesivos en Internet, como son la valoración otorgada por “sexenios relativos”, “proyectos de investigación” y quinquenios; y por no haber cancelado debidamente la información personal publicada cuando dejó de ser necesaria para las finalidades legalmente previstas.
- Otra importante cuestión es la que hace referencia a la relación entre la Protección de Datos Personales y el Acceso a la Información Pública, sobre la que existe la precitada e interesante Tesis Doctoral de Luis Alberto Domínguez González (2010)<sup>154</sup>. También ha escrito sobre esta cuestión el anterior Director de la APD de la Comunidad

---

<sup>154</sup> DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ, L.A. (2010): *Transparencia de la Información Pública y Protección de Datos Personales: Un Balanceo Necesario*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.



de Madrid, Profesor Antonio Troncoso<sup>155</sup>, en cuyo profundo conocimiento de la cuestión, obvio es decir que se inspira la Recomendación 2/2008 de la referida Agencia, que parte de las siguientes bases: el acceso a información pública tiene en nuestro país un sólido fundamento constitucional, aunque no ha sido expresamente reconocido como derecho como ocurre en otros países. Este acceso se encuentra limitado por el derecho fundamental a la protección de datos personales. Un acceso indiscriminado a información pública puede suponer una transparencia absoluta no sólo de la Administración, sino de los ciudadanos, ante la sociedad. Por tanto, la eficacia del derecho fundamental a la protección de datos personales obliga a poner límites al acceso a información pública. En este sentido, la puesta en marcha de la Administración electrónica hace que la documentación administrativa sea sometida a tratamientos automatizados, lo que implica que el acceso a dicha información afecte al derecho fundamental a la protección de datos personales. Este planteamiento del legislador limita mucho en nuestro país el acceso a la información administrativa y la publicación a iniciativa de la Administración, ya que no existe una habilitación legal clara que permita la cesión de datos personales sin un interés legítimo y sin consentimiento del interesado, en beneficio del principio de transparencia administrativa, que a día de hoy es todavía una regulación en proyecto. Es decir, la LOPD no contempló como límite al derecho fundamental a la protección de datos personales un derecho de acceso a información administrativa sin interés legítimo, ni previó una publicación generalizada de información administrativa con datos personales a instancias de la Administración.

---

<sup>155</sup> TRONCOSO REIGADA, A. (2010): *La Protección de Datos Personales. En busca del Equilibrio*. Valencia: Tirant lo Blanch. Págs. 567 ss.

- La publicación de datos personales en Boletines y *websites* oficiales, está también limitada por el principio de calidad de los datos. Dicho principio exige que el tratamiento de datos personales sea adecuado, pertinente y no excesivo en relación con la finalidad -art. 4.1 LOPD-. La publicidad, como todo tratamiento de datos personales, tiene que respetar el principio de finalidad y sólo será legítima cuando se limite a los fines que la justifiquen, lo que impide un tratamiento de datos personales, que vaya más allá de ellos. Además, este principio obliga a cancelar la información cuando haya dejado de ser necesaria o pertinente para la finalidad perseguida -art. 4.5 LOPD-.
- Derechos básicos del afectado. El principio de calidad exige que los datos de carácter personal sean exactos y puestos al día, y asimismo establece que los datos personales serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados. La publicación en formato electrónico mantiene como actuales y permanentes, datos sobre personas que no son *exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado*” -art. 4.3 LOPD-. Por tanto, la eficacia jurídica del derecho a la protección de datos personales, y, en concreto, del principio de calidad, obliga a bloquear la información de la edición electrónica del boletín cuando haya dejado de ser necesaria y cuando no exista ya un interés público. La Ley 11/2007, de 22 de junio (LAECSP) establece que la publicación de los Boletines o Diarios oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano o Entidad competente, pasa a tener, en los términos que cada Administración Pública determine, los mismos efectos atribuidos a su edición impresa. El principio de calidad prohíbe también la publicación de datos excesivos, por ejemplo cuando no existe un interés público

que justifique la publicidad de determinada información. Este es el caso, muchas veces de la publicación innecesaria del número de DNI.

- Otro principio es el de proporcionalidad. La propia Ley 11/2007 establece como principio general de la utilización de las tecnologías de la información por parte de las Administraciones Públicas, el respeto *al derecho a la protección de datos de carácter personal en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal*, indicando también la importancia del *principio de proporcionalidad* -arts. 4.a) y g)-. El reto en este ámbito es hacer compatible publicidad con proporcionalidad. El principio de proporcionalidad obliga a analizar la injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales derivada del acceso a información administrativa, a la luz del juicio de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. Así, en muchas ocasiones -obviamente no en todas-, la intromisión en el derecho fundamental a la protección de datos personales es necesaria para facilitar el acceso a información administrativa, por lo que esta limitación pasaría el juicio de adecuación. El juicio de proporcionalidad en sentido estricto nos obliga a ponderar en cada caso si el fin a alcanzar -el bien constitucional que requiere el acceso a información administrativa- es proporcional con el medio -la intromisión en el derecho fundamental a la protección de datos personales-. Todo ello está en relación con la forma de la publicidad -boletines oficiales, sitios Web en Internet, espacio privado en Internet, Intranet, tableros de anuncios- y los concretos datos personales que han de hacerse públicos. Esperemos que la futura Ley de Transparencia aporte seguridad jurídica a estas importantes cuestiones, que hoy han de resolverse por estricto equilibrio, jurisprudencial o de las

Autoridades de Protección de Datos, de los derechos fundamentales en juego.

- *Last but not least* hay que aludir al principio de necesidad. Dicho principio obliga a analizar si la injerencia es necesaria para alcanzar el fin o si, por el contrario, hay una medida que supone una menor restricción en el derecho a la protección de datos, pero que sirve para conseguir el mismo fin de manera igualmente eficaz. La clave es alcanzar el interés público y el valor constitucional que demanda la publicidad con el menor nivel de injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales. Así, la publicación de una información personal en un Boletín Oficial supone el más elevado nivel de intromisión en el derecho fundamental. La publicación de un dato personal en un Boletín Oficial hace que estos datos potencialmente se mantengan con carácter indefinido en Internet y sean localizables a través de Google u otros buscadores.

#### 6.1.5.- CONTENIDO DE LA RECOMENDACIÓN 2/2008 DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

##### 6.1.5.1.- Ámbito de aplicación de la Recomendación 2/2008.

Como dice el artículo 2 de la propia Recomendación 2/2008, la publicación de datos personales en los medios referidos, tiene la consideración de tratamiento de datos, al tratarse de una cesión de los mismos.

De acuerdo con la definición de *sistema de tratamiento* contenida el artículo 5.1, apartado n) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (Reglamento de la LOPD), el tratamiento de datos personales objeto de la

Recomendación, comprende la publicación de datos personales realizada a través de soportes físicos en cualquier formato, constitutivos de impresiones, ediciones, reproducciones o de cualquier otro subproducto derivados de la utilización de sistemas de tratamiento parcialmente automatizados.

#### **6.1.5.2.- Principios generales.**

El consentimiento previo del ciudadano afectado no será necesario cuando la publicación se fundamente en alguno de los supuestos regulados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o en la existencia de una norma con rango de Ley o en una norma de Derecho Comunitario, de aplicación directa.

En el caso de tratamiento de datos de carácter personal a través de sitios Web institucionales y otros canales electrónicos o telemáticos de las Administraciones Públicas, deberá cumplirse con el derecho de información en la recogida de datos personales, al que se refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (LOPD), con expresa mención a:

- I) La finalidad perseguida con la publicación de dichos datos.
- II) La determinación, en su caso, de los destinatarios de dicha publicación.
- III) La disposición legal que autorice la publicación y el plazo de la misma.
- IV) La información sobre la identidad del Responsable del fichero.

- V) La posibilidad de ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, así como la indicación del Órgano ante el que se pueden ejercer los mismos.
- VI) La indicación de que *Internet no constituye una fuente de acceso al público*, por lo que los datos personales publicados a través de dicho medio no podrán ser reproducidos, en todo o en parte, ni registrados, sin el consentimiento del afectado.

Según entiendo, lo más importante de todo lo anterior es, sin duda, esta expresión rotunda de que *Internet no es una fuente de acceso al público*, por lo que no puede dársele el mismo tratamiento que a un medio de comunicación social, o un repertorio de servicios de telecomunicaciones. La regla es, pues, que el tratamiento ulterior de datos procedentes de Internet, requiere inexcusablemente del consentimiento del afectado, salvo que medie alguna excepción legal a dicho principio.

#### **6.1.5.3.- Calidad de los datos e interés público.**

El Responsable del tratamiento debe ponderar la posible concurrencia de intereses públicos que justifiquen el acceso a los datos de personas físicas identificadas o identificables, con las exigencias derivadas del derecho a la protección de datos de carácter personal. Asimismo, deberá ponderar, en cada caso, la relevancia de los principios de publicidad y objetividad, característicos de la actuación de la Administración Pública, con las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente con el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar de las mismas, de forma que la publicación en los canales previstos por la Recomendación 2/2008, sólo se realizará cuando resulte adecuada, pertinente y no excesiva, en relación con el interés público que la justifique. Para todo ello sería a mi entender deseable

que se implementase en España, como ya se ha hecho en otros países, la figura del *Encargado Independiente* de Protección de Datos, tal como defiende el profesor Francisco José Santamaría Ramos<sup>156</sup>.

La publicación de los datos se llevará a cabo con arreglo a los siguientes principios:

a) Que la publicación de los datos personales en el correspondiente medio, constituya una medida susceptible de conseguir el objetivo que se pretende (**juicio de idoneidad**).

b) Que los fines perseguidos con la publicación no puedan alcanzarse de una manera menos intrusiva, teniendo en cuenta la protección de los datos de carácter personal, por lo que dicha publicación resulta necesaria, al no existir otro medio más moderado para la consecución de tal propósito, con igual eficacia (**juicio de necesidad**).

c) Que la publicación de los datos personales resulte proporcional y equilibrada en atención a la ponderación entre la finalidad perseguida y el grado de restricción del derecho a la protección de datos de carácter personal, derivando de dicha publicación más beneficios o ventajas para el interés general, que perjuicios sobre la protección de los datos de carácter personal (**juicio de proporcionalidad** en sentido estricto).

Además, la publicación deberá realizarse a través del sistema o medio de publicidad que suponga un **menor nivel de injerencia** y, siempre que sea posible, deberá **disociarse la información**. En este sentido:

---

<sup>156</sup> SANTAMARÍA RAMOS, F. J. (2011): *El Encargado Independiente. Figura Clave para un Nuevo Derecho de Protección de Datos*. Madrid: La Ley.

En los supuestos en que no rija el principio de publicidad, se reputará plenamente conforme con la normativa sobre protección de datos, el acceso individual del ciudadano afectado, cuando dicho acceso se produzca exclusivamente a datos personales propios. Este tipo de acceso requerirá -de manera indispensable- de la identificación y autenticación del ciudadano que lo realice.

De acuerdo con el artículo 12 de la LAECSP, relativo a la *Publicación electrónica del tablón de anuncios o edictos*, la tradicional publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos, podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del Organismo correspondiente. En consecuencia, en su caso, el acceso a los tablonos de anuncios electrónicos podrá verificarse a través de la consulta *identificada* del interesado. **Nótese que en la Recomendación 2/2008 no se prevé siquiera un acceso completamente indiscriminado (por secreto) a los tablonos de anuncios telemáticos.** A mi entender, esta diferencia con lo que sucede en el caso de los tablonos no telemáticos (acceso anónimo) obedece a la mayor peligrosidad de los datos en formato telemático para la intimidad y en general, los derechos y libertades fundamentales de la persona.

En lo atinente a publicación de datos de carácter personal en *Boletines o Diarios Oficiales a través de Internet*, ésta supone un mayor nivel de injerencia sobre el derecho a la protección de datos de carácter personal, que la publicación de los mismos a través de sitios Web institucionales, o de cualquier otro medio electrónico o telemático de la Administración, al tratarse dichos Boletines o Diarios oficiales de *fuentes accesibles al público*, de acuerdo con la definición de las mismas contenida en el artículo 3, apartado j) de la Ley Orgánica 15/1999 (LOPD). En su virtud, la Recomendación 2/2008 establece que dicha publicación en Boletines o Diarios oficiales, y, en consecuencia, el acceso no identificado de cualquier ciudadano a los datos así



publicados, se produzca únicamente en aquellos supuestos contemplados por una norma con rango de Ley, o por una norma de Derecho Comunitario de aplicación directa. Es decir, que la publicidad de datos personales en Boletines y Diarios Oficiales, debiera ser objeto de interpretación restrictiva. Por idéntica razón, la Administración u Órgano administrativo que inste o realice la publicación, se limitará a publicar aquellos datos personales de los afectados que resulten imprescindibles para la finalidad pretendida.

En idéntico sentido, no se deberán publicar datos personales en Boletines o Diarios Oficiales a través de Internet, así como en sitios Web institucionales, o en otros canales electrónicos o telemáticos administrativos, cuando de la propia naturaleza de los mismos o en atención a su especial nivel de protección, dicha publicación resulte claramente incompatible con el respeto a la intimidad, a la dignidad personal, o al libre desarrollo de la personalidad. A tales efectos, la Administración Pública u Órgano administrativo competente deberá considerar la especial protección dispensada por la normativa sobre protección de datos, a los siguientes tipos de datos personales, entre los que la Recomendación incluye datos sensibles u otros que considera de especial importancia:

a) Los de salud, y, de manera específica, los referentes a la discapacidad.

b) Los relativos a la vida sexual y al origen racial de las personas, así como los relacionados con la ideología, la afiliación sindical, la religión o las creencias. Los relacionados con fines policiales o derivados de actos de violencia de género.

c) Los referidos a las personas menores de edad, que no son *datos sensibles* en sentido técnico; pero si de importancia análoga a los mismos, conforme ha puesto de manifiesto la profesora Nuria Cuadrado (2005)<sup>157</sup>.

d) Los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas.

e) Aquellos de los que sean responsables Administraciones Tributarias y se relacionen con el ejercicio de sus potestades.

f) Los que ofrezcan una definición de las características o de la personalidad de los afectados, así como los que permitan evaluar determinados aspectos de la personalidad o del comportamiento de los mismos.

Como puede observarse, reitero que la mayor parte de los datos referidos en la Recomendación 2/2008, tienen la consideración de *datos sensibles*, por lo que cuando se proceda a la publicación de tales datos especialmente protegidos, el Órgano competente, de acuerdo con la posibilidad que ofrece el artículo 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, habrá de proceder -en la medida de lo posible- a la publicación de una somera indicación del contenido del acto y del lugar físico o electrónico donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para el conocimiento íntegro de dichos actos y constancia de tal conocimiento.

#### **6.1.5.4.- CANCELACIÓN DE DATOS PERSONALES PUBLICADOS EN SITIOS WEB INSTITUCIONALES.**

---

<sup>157</sup> CUADRADO GAMARRA, N. (2005): *Protección de Datos de Menores*. En la Revista Chilena de Derecho Informático nº 7. Pág. 122.

Como dice la propia autora: *Debemos evitar a toda costa que el menor quede desprotegido frente a la intromisión en su vida privada ya que, si bien es cierto que es un derecho personalísimo y fundamental para cualquier persona, en este caso presenta otras dimensiones, pues nos encontramos ante potenciales situaciones de peligro para su posterior desarrollo personal.*

Lógicamente tales datos serán cancelados de oficio, cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido publicados, sin proceder a la publicación por un periodo de tiempo mayor del estrictamente necesario y dentro de los plazos máximos establecidos por la normativa sectorial específicamente aplicable. Una vez concluido este período, la publicación de datos personales en el sitio Web institucional, o en otros canales electrónicos o telemáticos institucionales no debiera mantenerse, sin perjuicio de la obligación de bloqueo, en los supuestos legalmente previstos. La posibilidad de bloqueo, conforme muy bien precisa la Recomendación 2/2008, permite limitar la publicidad de los datos personales, al mismo tiempo que se garantiza la autenticidad, integridad e inalterabilidad de los contenidos del diario oficial que se publique en sede electrónica.

#### **6.1.5.5.- La delicada cuestión de los motores de búsqueda (browsers) de Internet.**

*Como dice la propia Recomendación 2/2008: En su Informe de 4 de Abril de 2008, el Grupo de trabajo del Artículo 29 de la Directiva 95/46/CE, de 25 de octubre de 1995, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos, ha analizado la situación legal en relación con la protección de datos personales y los buscadores de Internet, llegando a la conclusión de que el periodo de conservación de datos personales por parte de dichos buscadores no debería sobrepasar los seis meses de plazo, ya que no existe una base legal para mantenerlos durante un periodo de tiempo mayor.*

En concreto, cuando la publicación suponga un tratamiento de datos de carácter personal y se haya cumplido con la finalidad perseguida por la misma,

se recomienda que la Administración Pública u Órgano administrativo competente adopten las medidas técnicas necesarias para impedir la indexación automática de los datos personales contenidos en Boletines o Diarios Oficiales en Internet, o en los sitios Web y otros canales electrónicos o telemáticos institucionales, mediante la utilización de herramientas técnicas e informáticas del tipo *no robot* que minimicen, en la medida de lo posible, la diseminación de la información de carácter personal a la que se pueda acceder a través de los motores de búsqueda.

Tales recomendaciones resultan también aplicables al indexado de imágenes de las personas físicas identificadas o identificables realizado por parte de los motores de búsqueda, debiendo considerarse, a dichos efectos, que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse mediante la captación, grabación, transmisión, conservación o almacenamiento de imágenes, sin que ello requiera plazos, actividades o esfuerzos desproporcionados.

#### **6.1.5.6.- Ejercicio de los derechos del afectado.**

Los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición son personalísimos y serán ejercidos por el afectado o interesado. Cuando dicho afectado se encuentre en situación de incapacidad o minoría de edad que le imposibilite el ejercicio personal de estos derechos, podrá hacerlo en su nombre su representante legal, previa acreditación de dicha condición. Asimismo, estos derechos podrán ejercitarse a través de representante voluntario designado al efecto.

Si, a efectos de su publicación, los datos de carácter personal hubieran sido comunicados al titular del Boletín o Diario oficial correspondiente, la Administración pública u Órgano administrativo competente deberá notificarle

la modificación o el bloqueo de datos efectuado, debiendo aquél proceder también a la modificación o al bloqueo de los datos personales del afectado, en la versión electrónica de dicho Boletín o Diario oficial.

#### **6.1.5.7.- Supuestos concretos de publicación oficial en Internet.**

##### **6.1.5.7.1.- Procedimientos de concurrencia competitiva.**

La Recomendación 2/2008 considera procedimientos de concurrencia competitiva -en lista abierta que hay que leer teniendo en cuenta que vienen referidos a las competencias de una Comunidad Autónoma- los procesos selectivos para el ingreso de empleados públicos en la Administración Pública y los de provisión de puestos de trabajo de empleados públicos, los relativos a la obtención de premios extraordinarios y becas, los relativos a contratos administrativos, y los relativos a la obtención de plazas en colegios públicos o concertados y en las Universidades públicas, así como aquellos otros en los que existiendo una pluralidad de solicitantes y un número de plazas o de créditos limitados, deba procederse a la asignación de los mismos en función de la consideración de unos méritos o requisitos susceptibles de cómputo o valoración.

El órgano administrativo titular de la competencia sobre el procedimiento de concurrencia competitiva correspondiente, deberá decidir sobre los datos personales que sean objeto de publicación, con acceso no identificado por cualquier persona, debiendo producir dicha publicación la menor injerencia posible sobre el derecho a la intimidad y a la protección de los datos de carácter personal de los ciudadanos afectados.

En este tipo de supuestos, se recomienda que el acceso no identificado por cualquier persona, realizado como consecuencia de la publicación de datos personales en Boletines y Diarios Oficiales, en Internet, se limite a los datos personales mínimos correspondientes al resultado final del procedimiento administrativo, a la indicación de los datos personales mínimos de los beneficiarios o adjudicatarios de dicho procedimiento, así como -en su caso- a la publicación de la baremación total de los méritos valorados.

La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid recomienda que la publicación de actos administrativos de trámite, referentes a procedimientos de concurrencia competitiva en Boletines o Diarios Oficiales en Internet, o en sitios Web institucionales, sea sustituida por la utilización de un espacio privado, con acceso restringido, en los sitios Web institucionales.

Así, por ejemplo -entre otros datos de carácter personal contenidos en los actos administrativos de trámite-, cuando los procedimientos de concurrencia competitiva incorporen algún trámite administrativo consistente en la realización de una baremación parcial de los méritos de los ciudadanos afectados, la Recomendación 2/2008 establece que se proceda a la publicación de los resultados de la baremación parcial a través de este espacio privado, con acceso restringido, en los sitios Web institucionales, en el canal electrónico o telemático abierto en Internet, en los tableros de anuncios electrónicos, o, en su caso, en la correspondiente Intranet administrativa.

La utilización de estos espacios privados garantizará que los participantes en dichos procedimientos puedan conocer los actos administrativos derivados de la tramitación del expediente, identificándose mediante sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los incorporados al Documento Nacional de Identidad, u otros medios como el uso de un nombre de usuario y una contraseña segura, la aportación de información sólo conocida por ambas partes, o mecanismos equivalentes.

Para la publicación en los sitios Web institucionales, sin restricción ni identificación de acceso, de actos administrativos de trámite derivados de procedimientos de concurrencia competitiva que contengan datos de carácter personal de los ciudadanos afectados, el Órgano competente debiera obtener el consentimiento previo y expreso de los mismos.

Especialmente, cuando los procedimientos de concurrencia competitiva incorporen algún dato de carácter personal relativo a la existencia de discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales de los afectados, al tratarse de datos sensibles habría que proceder únicamente a la publicación de la información de indispensable conocimiento derivada del proceso de baremación.

Una vez finalizado el plazo para interponer las reclamaciones y/o recursos administrativos legalmente establecidos, se deberá proceder a la supresión y borrado físico de la información de carácter personal publicada, referente al procedimiento de concurrencia competitiva.

Veamos ahora algunos de los **supuestos específicos** más importantes de concurrencia competitiva:

**-Procesos selectivos de acceso a la Función Pública.** Entre los trámites administrativos objeto de publicación con datos de carácter personal se encuentran los referentes a las listas de admitidos y excluidos, la relación de aprobados y el nombramiento como funcionarios de carrera.

Lo recomendable es que la publicación de tales procedimientos, se produzca únicamente en relación con los datos relativos al nombre, apellidos y número del DNI, con la puntuación total obtenida, y nombramiento como funcionarios de carrera de las personas que obtuvieron las plazas. La

Recomendación 2/2008 estima que no hay razón para proceder a la publicación en el Boletín o Diario Oficial en Internet de los datos de carácter personal de aquellos aspirantes que no hayan superado dicho proceso.

En la publicación de la relación definitiva de aprobados, debe tenerse en cuenta que la discapacidad es un dato de salud, por lo que se recomienda que la publicación de dicha relación habrá de contener la información mínima legalmente exigible relativa a tal hecho, sin incluir referencia alguna al grado o el tipo de la misma.

Asimismo la Recomendación 2/2008 de la APD de la Comunidad de Madrid establece que los actos de trámite que contengan datos de carácter personal en los procesos selectivos, y, en especial, los referentes a las calificaciones obtenidas por los aspirantes en los distintos exámenes y pruebas realizadas, las adaptaciones concedidas a dichos aspirantes que concurren por el turno de discapacidad y la convocatoria de los aspirantes para realizar los exámenes o proceder a la lectura de los mismos, se publiquen únicamente a través de un sitio Web institucional, en un canal electrónico o telemático de la Administración u Órgano administrativo convocante, o bien en el tablón de anuncios electrónico del Órgano competente, con acceso identificado y restringido a los interesados.

**-Provisión de puestos de trabajo.** En este sentido, debe considerarse que los adjudicatarios de estos puestos de trabajo son personal que ya desempeña previamente otro puesto de trabajo en el ámbito de la Administración pública correspondiente, por lo que la publicación del número de su Documento Nacional de Identidad podría resultar contrario, por innecesario, a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre. Como regla, salvo las excepciones legalmente previstas, no deberá procederse a la publicación de los datos personales de los candidatos que no hayan obtenido plaza en el procedimiento de provisión, tanto por haber



quedado desestimada su petición, cuanto por haber sido excluidos de dicho procedimiento.

En su caso, la publicación de los datos personales de los afectados en los correspondientes tableros de anuncios electrónicos, o a través de un sitio Web institucional cuando ello se encuentre previsto, se mantendrá durante el tiempo estrictamente necesario para cumplir con la finalidad de la publicación. En consecuencia, cuando finalice el plazo de reclamación o de interposición de las correspondientes recursos, los datos de carácter personal publicados deberán ser retirados de los correspondientes tableros de anuncios electrónicos o del sitio Web institucional de la Administración pública u Órgano administrativo competente, siendo, en su caso, borrados de dicho sitio Web institucional susceptible de consulta a través de Internet, y procediéndose a la cancelación de los datos personales publicados.

#### **6.1.5.7.2.- Pu blicación de d atos relativos a procedimientos de concurrencia no competitiva.**

Entre otros procedimientos, la Recomendación 2/2008 de la Comunidad de Madrid -que siempre debe ser analizada en relación con las competencias de una Comunidad Autónoma-, considera procedimientos de concurrencia no competitiva, los relativos a la gestión y obtención de ayudas por dependencia, los de ayudas a los empleados públicos, los relativos a la gestión y obtención de ayudas por el cumplimiento de quinquenios o sexenios universitarios, y el otorgamiento de licencias, carnés y demás autorizaciones concedidas por las Administraciones Públicas a personas físicas, así como aquellos otros en los que, no concurriendo el carácter selectivo en la elección de los aspirantes, la Administración u órgano administrativo competente se limita a resolver una determinada solicitud a la luz de la normativa reguladora y del cumplimiento por el solicitante de los requisitos legalmente exigidos.

Los procedimientos de concurrencia no competitiva no tienen carácter selectivo. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no prevé la publicación de los datos relativos a los procedimientos de concurrencia no competitiva, por lo que se recomienda que por parte del Órgano competente se analice, en cada caso, la posible existencia de una previsión legal sectorial que autorice la publicación de los datos de carácter personal, o se solicite y obtenga el consentimiento del interesado. De no ser así, la información derivada del procedimiento de concurrencia no competitiva, debiera comunicarse directamente al interesado, sin proceder a su publicación a través de Internet.

Se podrá proceder a la publicación a través de Internet de los datos personales del ciudadano afectado cuando se solicite el consentimiento previo del mismo, que debe ser diferente del consentimiento que presta el aspirante para participar en el mismo. Para la solicitud de dicho consentimiento se estima como medio idóneo para la obtención del mismo su solicitud y obtención a través del modelo utilizado por el ciudadano afectado, para participar en el procedimiento de concurrencia no competitiva correspondiente.

Veamos algunos casos de **procedimientos de concurrencia no competitiva**:

**-Publicación de los resultados de los procesos de evaluación de la actividad docente, investigador y de gestión realizados por la Universidad.** La Disposición Adicional Vigésimo Primera de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establece en su apartado cuarto que no será preciso el consentimiento del personal de las universidades para la publicación

de los resultados de los procesos de evaluación de su actividad docente, investigadora y de gestión realizados por la universidad o por las agencias o instituciones públicas de evaluación. No obstante lo anterior, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid considera que los datos de evaluación académica, si bien no tienen el carácter de información especialmente protegida, adquieren una especial sensibilidad en el ámbito académico por encontrarse vinculados al prestigio profesional de los docentes.

**-Publicación de calificaciones de alumnos.** La Disposición Adicional Vigésimo Primera de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establece en su apartado tercero que no será preciso el consentimiento de los estudiantes para la publicación de los resultados de las pruebas relacionadas con la evaluación de sus conocimientos y competencias ni de los actos que resulten necesarios para la adecuada realización y seguimiento de dicha evaluación. De conformidad con dicha norma, las calificaciones de los estudiantes universitarios podrán publicarse en el sitio Web institucional de la correspondiente Universidad Pública, en otros canales electrónicos o telemáticos, o en el tablón de anuncios electrónico de la Universidad.

Sin embargo, en la Recomendación 2/2008 se establece que de acuerdo con el principio de calidad de datos establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, dicha publicación deberá realizarse en un espacio privado en Internet, o a través de una Intranet administrativa, en los que cada alumno, así como el resto de los interesados componentes de la comunidad universitaria, puedan acceder a su calificación y a las calificaciones del resto de alumnos pertenecientes al grupo, identificándose mediante sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los incorporados al Documento Nacional de Identidad, u otros medios como el uso de un nombre de usuario y una contraseña segura, la aportación de información sólo

conocida por ambas partes, o mecanismos equivalentes, de manera que **las calificaciones no se encuentren en un espacio abierto que pueda ser consultado por cualquier persona ajena al ámbito universitario.**

Personalmente entiendo que la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid hace muy bien en no aceptar *sin más*, que puedan publicarse libremente las calificaciones de los alumnos universitarios, como parece desprenderse de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, porque ello no tiene ninguna lógica, salvedad hecha de que un grupo de presión poderoso, como lo es el estamento universitario en España, haya conseguido -a través de la reforma de su propia legislación sectorial- suprimir las incomodidades que puede generarle la aplicación, en su propio ámbito, de la legislación de protección de datos; pero tales *incomodidades* están vinculadas, ni más ni menos que a la protección de los Derechos Fundamentales y, en consecuencia, lo que hace la L.O. 4/2007 es rebajar la intensidad protectora de los mismos, de una forma muy dudosamente coherente con la Constitución Española y el propio Derecho de la Unión Europea, así de hoy sustancialmente la Directiva 95/46.

En consecuencia, hay que aplaudir la iniciativa que tomó en su día la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, en el sentido de interpretar restrictivamente la *excepción* introducida en la legislación universitaria; porque si este ejemplo cunde, es decir que diversos grupos de presión, logren introducir excepciones a la aplicación -en su propio ámbito- de la legislación general de protección de datos, esta perdería la virtualidad transversal que le es característica, cuando de verdad se trata de defender los Derechos Fundamentales, sobre todo los protegidos por el artículo 18 CE.

Es más, el respeto al principio de *calidad* de los datos, a que se refiere la Recomendación 2/2008 incluso haría recomendable ir *más allá* de la publicación de las calificaciones en lista, en *websites* restringidos. Lo que

realmente debiera hacerse -porque además se puede a través de las herramientas hoy usuales de Campus Virtual- es que cada alumno/a tuviera acceso únicamente a su propia calificación, puesto que no estamos ante un supuesto de concurrencia competitiva, que podría justificar la publicación de listas, puesto que la única cuestión competitiva -y no en términos absolutos-, en materia de calificaciones universitarias, son las matrículas de honor, que además se otorgan al final, por lo que ni siquiera han de tener necesario reflejo en la calificación de los exámenes a que se someten los alumnos universitarios; pero en cualquier caso es el único supuesto en que podría estar justificada una publicación de la calificación accesible a todo el grupo.

#### **6.1.5.7.3- Publicación de listados, directorios y censos.**

**-Publicación de listados de colegiados.** Los listados de colegiados pertenecientes a Colegios Profesionales pueden publicarse en el sitio Web institucional, o en cualquier otro canal electrónico o telemático del propio Colegio, sin perjuicio del derecho de oposición a esta publicación que pueda ejercer el colegiado.

De acuerdo con el artículo 7.1 c) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, la publicación del listado de colegiados en el sitio Web institucional o, en su caso, en otro canal electrónico o telemático del Colegio Profesional, incluirá únicamente los datos relativos a nombre, título, profesión, actividad, número de colegiado, fecha de incorporación, situación de ejercicio profesional, grado académico, dirección profesional e indicación de su pertenencia al grupo. La dirección profesional podrá incluir los datos del domicilio postal completo, número telefónico, número de fax y dirección electrónica. La publicación de más datos personales, incluyendo el Documento Nacional de Identidad, de los referidos en el apartado anterior, en el sitio Web institucional o, en su caso, de otro canal electrónico o telemático del Colegio

Profesional requerirá previamente la obtención del consentimiento del colegiado.

**-Publicación de Directorios.** La publicación de directorios de los empleados públicos, con datos identificativos relativos, entre otros, al nombre y apellidos, el puesto de trabajo desempeñado, la dirección postal del mismo, la dirección de correo electrónico o el número de teléfono profesional, constituye una forma de tratamiento de datos de carácter personal.

La publicación de los datos personales que componen los Directorios institucionales, habría de realizarse a través de una Intranet administrativa, o de un área privada ubicada en el sitio Web institucional o en el canal electrónico o telemático abierto en Internet, que requieran la identificación y autenticación por mecanismos fiables, que permitan acreditar indubitadamente la identidad de la persona que acceda a dicha información.

No obstante lo anterior, en el supuesto del personal con responsabilidades políticas, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid entiende que puede procederse a la publicación de su nombre y apellidos, dirección postal, y dirección de correo electrónico, sin consentimiento del mismo, atendiendo al principio democrático y representativo. La dirección de correo electrónico personal podrá ser sustituida en estos casos por una dirección de correo electrónico institucional.

#### **6.1.5.7.4.- Pu blicación de sesion es y acu erdos del Pleno de las Corporaciones Locales y de otros Órganos de la Administración Local.**

La publicidad de la actividad administrativa de los gobiernos locales favorece la objetividad de la actuación administrativa local y el control social

de su actividad, facilitando la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales son públicas, salvo en aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta. Sin embargo las sesiones de las Comisiones de Gobierno no son públicas.

El artículo 207 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, establece que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales y de sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105 b), de la Constitución Española. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos, o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.

De acuerdo con lo anterior, el Reglamento Orgánico de cada Ayuntamiento es la norma prevista en la ley a través de la cual se establecerá el régimen de publicidad de los acuerdos, decretos y resúmenes del pleno.

#### **6.1.5.7.5.- Publicación de ponencias y presentaciones.**

La publicación en sitios Web institucionales o en otros canales electrónicos o telemáticos de ponencias, artículos y presentaciones de personas físicas que hayan participado en seminarios, jornadas o eventos de similar

índole organizados por las Administraciones Públicas, en cualquier formato electrónico, o mediante la reproducción en archivos de audio o vídeo de las intervenciones de las citadas personas físicas, supone una forma de cesión de datos de carácter personal, que puede conllevar la comunicación del nombre y apellidos, dirección de correo electrónico, voz e imagen del autor afectado.

La participación en seminarios, jornadas o eventos de similar índole no lleva aparejado de forma automática el consentimiento para la publicación de datos de carácter personal en sitios Web institucionales. No obstante, a efectos de publicidad del seminario, jornada o evento, la participación en el mismo conlleva el consentimiento para publicar la agenda u orden del día con los datos personales del ponente.

Para proceder a la publicación en un sitio Web institucional, o en cualquier otro canal electrónico o telemático, del resto de datos de carácter personal a los que se refiere este artículo, se recomienda que en el supuesto de que dichos datos se refieran a personas físicas identificadas o identificables, ajenas a la organización de la Administración pública u Órgano administrativo competente, con carácter previo se solicite y obtenga el consentimiento del autor para llevar a cabo la publicación de los referidos datos.

La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid destaca la problemática específica que plantea el Registro de Intereses de las Corporaciones Locales y de las retribuciones de los empleados públicos. En los supuestos en que las personas afectadas por la necesidad de publicar datos económicos en un registro de intereses, en virtud de su cargo, vieran amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional, podrán realizar dichas declaraciones ante el Secretario de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tales declaraciones



se inscribirán en un Registro Especial creado a estos efectos en aquellas instituciones. En estos supuestos, las personas afectadas deberán aportar al secretario una mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones, y que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo.

Por otra parte, existen otras informaciones de los Ayuntamientos donde rige el principio de publicidad. Así, no es necesario el consentimiento de los miembros del Pleno Municipal, para el tratamiento de sus datos personales relativos a sus retribuciones, indemnizaciones y asistencia,s a los que se refiere el artículo 75.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, dentro de los límites que con carácter general se establezcan, en su caso.

#### **6.1.5.7.6.- Publicación de las notificaciones y las resoluciones administrativas.**

En todos estos supuestos la publicación tiene como única finalidad la notificación al interesado, por lo que se recomienda que se limite a los casos estrictamente necesarios.

La notificación mediante Boletines y Diarios Oficiales a través de Internet se viene produciendo en relación con la notificación de las fases de procedimientos sancionadores y de procedimientos de responsabilidad patrimonial, así como respecto de la notificación de actos administrativos derivados del resto de materias a las que puede resultar de aplicación el artículo 59.5 LRJAP-PAC.

En especial, entre otros supuestos, la publicación de los datos personales se viene realizando en el curso de los procedimientos de recaudación ejecutiva, o de notificación de sanciones en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, venta ambulante, actividades feriales, protección de consumidores, vías pecuarias, caza, pesca, sanidad, servicios sociales, deporte, turismo, transportes, protección civil, obras públicas, medio ambiente, urbanismo, vivienda y patrimonio.

No obstante lo anterior, el artículo 37.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que el acceso a los documentos de carácter sancionador o disciplinario se encuentra limitado a la persona del interesado, no pudiendo acceder a dichos datos terceras personas.

A su vez, el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, dispone que los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras.

A dichos efectos, la Recomendación 2/2008, establece lo siguiente:

a) Que con carácter general, se evite la publicación del contenido íntegro del acto administrativo objeto de notificación, suprimiendo -además- los datos personales que el título de la resolución pueda contener.

b) Atendiendo al principio de calidad de los datos establecido por el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, la publicación se limite a la indicación de las iniciales del nombre y apellidos, número de Documento Nacional de Identidad y número del expediente administrativo, no debiendo procederse a la publicación de otros datos personales.

Asimismo, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid recomienda que el dato del domicilio del afectado sólo se publique en los Boletines o Diarios Oficiales a través de Internet, o en sitios Web institucionales, cuando guarde relación directa con la actividad administrativa a la que se refiere la notificación. En especial, entre otros supuestos, se entiende la concurrencia de dicho requisito en los procedimientos de expropiación forzosa, cuando resulte necesario publicar el domicilio del expropiado, mediante su indicación en el Boletín o Diario Oficial en Internet.

**6.1.5.7.7.- Publicación de datos de sancionados por cometer infracciones administrativas.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, con carácter general se recomienda que la publicación de las resoluciones administrativas sancionadoras por parte de la Administración pública, u Órgano administrativo competente, se realice de forma dissociada; es decir que no figuren, en lo posible, datos personales del sancionado en dicha publicación.

## 6.2.- EL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

### 6.2.1.- ¿QUÉ ES EL TELETRABAJO?.

#### 6.2.1.1.- Concepto de Teletrabajo.

El profesor Emilio Suñé<sup>158</sup> ofrece una noción de teletrabajo como *trabajo a distancia, utilizando las telecomunicaciones*, o al menos eso se desprende de su crítica a la definición de Ortiz Chaparro<sup>159</sup>, quien se refería a dicha institución como *trabajo a distancia, utilizando las telecomunicaciones y por cuenta ajena*. Para Suñé Llinás esta referencia a la ajeneidad sobra, pues como muy bien precisaba al estudiar la naturaleza jurídica de las relaciones de teletrabajo, podemos hallarnos tanto ante relaciones de trabajo por cuenta ajena, como por cuenta propia. Ciertamente es que dicho profesor básicamente contrastaba el teletrabajo en régimen laboral, con aquel otro teletrabajo que se lleva a cabo con sujeción al Derecho Civil o al Derecho Mercantil. Y no quiero dejar de señalar -casi insinuar- en este punto, que también cabe que el teletrabajo se lleve a cabo en el ámbito de las relaciones jurídicas de Derecho Administrativo, y muy singularmente a las que unen a los empleados públicos con la Administración, incluidas las relaciones de naturaleza estatutaria, características de los funcionarios públicos, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

---

<sup>158</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (1998): *El Teletrabajo*. En la obra colectiva: *XI Encuentros sobre Informática y Derecho*. Ed. Univ. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas y Aranzadi. Págs. 319 ss.

<sup>159</sup> ORTIZ CHAPARRO, F. (1995): *El Teletrabajo. Una Nueva Sociedad Laboral en la Era de la Tecnología*. Madrid: McGraw&Hill. Pág. 38.

Inciso aparte, corresponde ahora dar algunas definiciones más de teletrabajo y a tal efecto, en el *Informe Tate* de la Comisión Europea, se dice: *La palabra "teletrabajo" designa aquellas actividades ejercidas lejos de la sede de la empresa (se le denomina también en ocasiones trabajo a distancia), a través de la comunicación diferida o directa por medio de las nuevas tecnologías*<sup>160</sup>.

De esta definición destaca que una distinción básica en el teletrabajo se produce entre el que se realiza *on line* y el que se lleva a cabo *off line*. Esto es especialmente interesante, porque el teletrabajo *on line*, con las tecnologías actualmente disponibles, en muchos aspectos críticos no es muy distinto del que se realiza presencialmente. Pienso, muy concretamente en el control del trabajador por parte del empleador, que tiene posibilidad de saber cuándo está trabajando, qué hace y por supuesto, hasta quién es el que realiza el trabajo, toda vez que existen mecanismos audiovisuales de comunicación y que en la era Internet, los costes de una banda ancha conectada durante todo el horario laboral, son prácticamente irrelevantes.

Otra definición de interés -realmente una descripción-, es la que se ofrece en la obra *"El Teletrabajo"*<sup>161</sup>, promovida por British Telecom:

*"El teletrabajo es una forma flexible de organización del trabajo, que consiste en el desempeño de la actividad profesional sin la presencia física del trabajador en la empresa durante una parte importante de su horario laboral. Engloba una amplia gama de actividades y puede realizarse a tiempo*

---

<sup>160</sup> TATE, J. (1994): *Le travail à domicile dans l' Union Européenne*. Rapport du groupe de travail ad hoc. Rapporteur Jane Tate. Bruselas: Comisión Europea (D.G. de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales).

<sup>161</sup> GRAY, M.; HODSON, N.; GORDON, G. Y OTROS (1995): *El Teletrabajo*. Madrid: BT Telecomunicaciones, ECTF y Fundación Universidad Empresa.

*completo o parcial. La actividad profesional en el teletrabajo implica el uso frecuente de métodos de procesamiento electrónico de información, y el uso permanente de algún medio de telecomunicación para el contacto entre el trabajador y la empresa".*

Esta descripción la recojo, pese a la ausencia de brevedad, porque en ella queda claro que -contra el sentir generalizado- lo más habitual es que el teletrabajo no se plantee como una alternativa al trabajo tradicional, sino como una nueva herramienta de flexibilización de la prestación laboral, que ya no exige acudir a diario a la oficina, sino que permite hacerlo unos determinados días a la semana y otros no. Como decía el propio Francisco Ortiz Chaparro, ya citado, el teletrabajo es sobre todo una forma de trabajar, ni es subempleo, ni trabajo-basura, ni tampoco hay que esperar de él milagros.

El teletrabajo puede llegar a ser una alternativa al trabajo convencional; pero las más de las veces, lo que sucede es que los trabajadores reducen su presencia en los centros de trabajo -lo que no significa que trabajen menos-, con un importante ahorro de costes para todos, pero ello conlleva una importante reorganización de todas aquellas organizaciones que incorporan de manera significativa el teletrabajo. Y eso deben tenerlo muy presente las Administraciones Públicas.

Precisamente a esta cuestión se aludirá en el marco de los siguientes epígrafes, relativo a los pros y contras del teletrabajo.

#### **6.2.1.2.- Ventajas del teletrabajo para la Administración Pública.**

- **El teletrabajo tiene, para la Administración Pública, las ventajas tradicionales en todo tipo de organizaciones, de flexibilidad y economía de costes, tanto para las organizaciones empleadoras, como para los trabajadores; flexibilidad de la jornada laboral; facilitación de**

la contratación y conservación del personal; desarrollo rural, incluso porque permite vivir en lugares muy alejados del centro de trabajo, aunque se acuda determinados días a la ciudad; reducción del tiempo de desplazamiento, etc. Aquí insistiremos sólo en aquellas **ventajas que son especialmente relevantes en el caso de las Administraciones Públicas.**

- **Incremento de la productividad** . Esto, en el caso de la empresa está claro; pero en el supuesto de las Administraciones Públicas, debido a la conocida como *cultura administrativa*, que forma parte del denominado *entorno* de la Organización, puede ser un problema especialmente crítico, porque si no se adoptan modelos de Dirección y de Control adecuados para el teletrabajo, como la Dirección por Objetivos o el establecimiento de sistemas rigurosos de control de la prestación laboral *on line*, se corre el riesgo de que la atávica *cultura administrativa* -muy vinculada con la percepción popular que se tiene del funcionario- acabe imponiéndose, lo que redundaría en un fracaso de este tipo de experiencias, que no tiene por qué producirse si se parte de un adecuado Management.
- **Facilita la conciliación de la vida laboral y familiar** . Cuestión en la que no insistiré, pues hasta ahora, la mayoría de las iniciativas llevadas a cabo en la Administración española sobre teletrabajo, se han producido en el marco del *Plan Concilia*, conforme veremos a continuación. Qué duda cabe que la conciliación es positiva para todos pero especialmente para la mujer, dados los especiales vínculos con el bebé que la maternidad indefectiblemente genera.
- **Facilita el empleo para los discapacitados** , sobre todo para aquellos que tienen limitada la movilidad física. Esta es una cuestión que aparece, sin matices, en los Proyectos Piloto llevados a cabo en la AGE, en el marco del Plan Concilia. Precisamente por eso creo que es

oportuno recordar la advertencia que hiciera Emilio Suñé, en el artículo previamente citado, en el sentido de que habría que *evitar hacer del teletrabajo un ghetto para trabajadores de segunda categoría, en el que se concentrarían discapacitados por movilidad física*. De ahí que sea oportuno recordar la recomendación de dicho autor de adoptar las medidas necesarias para contrarrestar sus efectos marginalizantes para determinados estratos de la población. De una u otra forma, la vía sería reducir en lo posible la presencia física en la oficina, de tales personas con discapacidad, pero manteniendo un contacto presencial -preferiblemente semanal- con la organización, que impidiera su aislamiento laboral y por ende social.

- **Reorganización de la oficina administrativa.** Tanto por disminución de tamaño, al decrecer la cantidad de gente que prestaría su trabajo en régimen presencial, como desde el punto de vista de cambiar estereotipos. Probablemente habría que reducir el personal auxiliar de determinados cargos administrativos, que actualmente se asigna por rango y pasar a una distribución de efectivos más pensada para las necesidades operativas de la Administración. Igualmente al no ocuparse los espacios con carácter permanente, sino sólo determinados días a la semana, habría que pensar en asignar tales espacios -por emplear expresiones coloquiales-, *no en propiedad sino en multipropiedad*, de tal manera que pudieran ser compartidos por distintas personas. El teletrabajo, si realmente se explota el potencial que tiene para la Administración Pública, supone una revolución managerial de enorme alcance, a todos los niveles. Y eso hay que tenerlo previsto -y a ser posible resuelto- antes de desarrollar toda la potencialidad que el teletrabajo tiene para las Administraciones Públicas.



### 6.2.1.3.- Inconvenientes del teletrabajo en la Administración

#### Pública.

- **Con carácter general, los derivados de la *cultura administrativa*** a la que antes se ha hecho referencia; los de seguridad y salubridad laboral, para los que se pueden adoptar soluciones análogas a las que ya se están implementando en las organizaciones privadas; ídem de ídem en cuanto al aislamiento de los trabajadores; o a la difícil separación entre trabajo y vida privada.
- Específicamente quiero insistir en algunas cuestiones que pone de manifiesto en Proyecto Piloto que se llevó a cabo en el MAP en 2004/2005, que será objeto de estudio en el correspondiente epígrafe. **Aquí interesa la mala imagen que al parecer se detectó en la opinión pública, en cuanto a ver en el teletrabajo una potenciación de los clásicos atavismos del funcionario** o y no todo lo contrario. Precisamente por eso hay que ser especialmente rigurosos a la hora de implantar el teletrabajo en las Administraciones Públicas, para evitar que tales críticas pudieran resultar fundadas. Asimismo se detectaron recelos puntuales de los compañeros de algunos teletrabajadores, que tendían a ver el teletrabajo como un privilegio. Ello sin duda se corrige, aplicando con rigor a esta forma de trabajo el principio de igualdad de trato, en el marco de la legislación sobre los empleados públicos.
- **Riesgo de discriminaciones laborales** . Es un inconveniente común con las organizaciones privadas; pero que hay que tener especialmente en cuenta en la Administración. Junto a las organizaciones formales, existen también organizaciones informales, muy basadas en las redes de contactos, que pueden perjudicar a los teletrabajadores, precisamente por la menor presencia física de éstos en los centros de trabajo. La Dirección tendría que ser muy cuidadosa a este respecto, aplicando

rigurosamente el principio de igualdad de trato y teniendo en cuenta que éste comprende también la particular atención a las específicas necesidades de los teletrabajadores, que a lo mejor no necesitan tanto servicios de comedor -por poner un ejemplo- y sin embargo pueden requerir más apoyo tecnológico -por poner otro ejemplo-.

#### 6.2.2.- EL TELETRABAJO EN EL MARCO DEL PLAN CONCILIA: UN PROYECTO PILOTO DEL MAP.

En mayo 2006 el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) presentó un libro<sup>162</sup> sobre el *Plan Concilia*, de conciliación de la vida laboral y familiar, en el que se aludía extensamente al teletrabajo y se daba cuenta de una experiencia piloto de tres meses de duración (entre el último trimestre de 2005 y el primero de 2006), en la que participaron 30 empleados públicos, que se prestaron voluntariamente a ello. Es cierto que esa experiencia piloto se produjo en el contexto antedicho del Plan Concilia y del Plan de Igualdad de Género en la AGE, aprobado mediante Acuerdo de 1 de marzo de 2005; pero es a todas luces una iniciativa de trascendencia para la Administración Electrónica, pues como señala la LAECSP 11/2007, de 22 de junio, en su Disposición final Sexta: *El Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales, regularán antes del 1 de marzo de 2008 las condiciones del teletrabajo en la Administración General del Estado.*

De hecho, en el marco de la propia experiencia se reconoce que, más allá de su contexto, el *Plan Piloto* ofreció otras ventajas adicionales no

---

<sup>162</sup> MAP (2006): *Plan Concilia. Horarios y Teletrabajo*. Madrid: INAP.

*previstas. La más importante fue la de desdramatizar la implantación del teletrabajo en la Administración*<sup>163</sup>.

El Proyecto Piloto parte de una idea correcta, y es la posibilidad de aprovechar las ventajas que ofrece la tecnología, para la *flexibilidad* laboral, tanto desde el punto de vista espacial como temporal. El proyecto tiene también interés, por cuanto que, por razones de intentar incorporar a colectivos lo más amplios posible, intenta no ceñir la experiencia a aquellos trabajadores que desempeñan las tareas más fácilmente *teletrabajables*.

En general, se adoptaron decisiones correctas, como las siguientes:

- La **idea de *flexibilidad*** establece un panorama realista para la experiencia, que combina días de trabajo presencial con días de trabajo *on line*, procurando que los días de trabajo *on line*, sean precisamente los próximos a los fines de semana y festivos.
- Para evitar saltos en el proceso de aprendizaje y para facilitar una rápida adaptación a las técnicas de Teletrabajo, se acordó que **el proceso sería progresivo, desarrollándose en fases sucesivas**. Debería garantizarse que cada fase se había completado debidamente y que el teletrabajador -y en su caso, el Responsable de área- había asumido los conocimientos y la mentalización requerida en cada una de ellas, antes de pasar a la siguiente.
- Hubo una cierta **fase de formación inicial**, que incluyó algunos aspectos demostrativos de experiencias previas, desarrolladas en Finlandia. También se procedió a la formación en el uso de la plataforma informática.

---

<sup>163</sup> MAP (2006). Op. Cit. Pág. 140.

- También se intentó que **los teletrabajadores no perdiesen por completo el contacto físico con su puesto y sus compañeros habituales** de trabajo durante el desarrollo del Plan Piloto.
- Plantear el Proyecto Piloto, dándose cuenta de que *la transformación que se planteaba iba más allá de una mera transformación en el procedimiento, sino que suponía un “cambio cultural” completo, en la medida que afectaba a elementos tan relevantes como la presencia y la comunicación.*

Los principales beneficios del Teletrabajo en las Administraciones Públicas, detectados a raíz del Proyecto Piloto del MAP, son los siguientes:

- Incorporación del uso consecuente y sistemático de las nuevas tecnologías.
- Impulso de un cambio positivo en las relaciones laborales e incremento de la funcionalidad de las tareas.
- Planteamiento del trabajo en término de objetivos sustituyendo al trabajo por horario cumplido.
- Impulso para que el funcionario en régimen de teletrabajo se corresponsabilice de la calidad y los plazos de entrega de sus tareas, dentro de un criterio de elevada flexibilidad.
- Incremento de la productividad, en términos generales.
- Incremento muy notable del compromiso y el nivel de motivación de los empleados públicos.

- Posibilidad por parte de la AGE de un uso más racional de sus recursos humanos.

- Posibilidad de un más cómodo acceso a la Función Pública de personas discapacitadas, con limitaciones de movilidad.

Prácticamente la única experiencia negativa fue la creación ad hoc de un entorno informático para articular la experiencia de Teletrabajo, aprovechando los recursos de la intranet ya existente; pero en buena medida ello se debía a las restricciones de seguridad del sistema informático ministerial, lo que abona la necesidad de proceder a profundos cambios organizativos, cuando se trata de implementar el teletrabajo en la Administración; pero idéntico problema de reorganización se plantea, con carácter general, a la hora de implementar el E-Government.

Otras cuestiones críticas pueden ser la imprevisibilidad de algunos de los momentos en que puede necesitarse la presencia física, la necesidad de ir a una Dirección por Objetivos, o de implementar formas adecuadas de supervisión. De hecho los algunos trabajadores planteaban, en la evaluación final, que sentían la necesidad de comunicarse, precisamente para acreditar que estaban trabajando.

Otro posible problema -en este caso de carácter externo- que se planteó la Comisión que impulsó el Proyecto Piloto, es el de la *imagen* que podría dar a la ciudadanía la implementación del teletrabajo en la Administración Pública, debida al estereotipo del *funcionario perezoso*, tan arraigado en nuestra sociedad; pero se decidió entrar sin complejos en una actividad que sin duda tiene muchas posibilidades de contribuir a la modernización de las Administraciones Públicas.

### 6.2.3.- EL MANUAL PARA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS PILOTO DE TELETRABAJO EN LA AGE.

Dicho manual<sup>164</sup> fue desarrollado en septiembre de 2006, también en el marco del Plan Concilia. En él se comenzaba ofreciendo una buena definición del teletrabajo, que es la siguiente:

*El teletrabajo es una nueva modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial basada en las tecnologías de la información que posibilita que los empleados de una organización puedan realizar parte de su jornada desde su domicilio particular.*

Es interesante que la definición insista, precisamente, en que el teletrabajo, más que “otra” forma de trabajar, lo que realmente hace es incrementar la flexibilidad de las relaciones de trabajo, con formas más avanzadas de trabajar, que permiten una mejor organización del trabajo en el espacio y en el tiempo.

El Manual está íntimamente vinculado con la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales.

Para los Programas Piloto se establece:

- Necesidad de nombrar un Equipo Director del Programa, con una persona al frente cuyo nivel mínimo sea de Subdirector General. La primera función de la Dirección es la redacción del Programa y se tiene conciencia de que en el mismo el gran punto crítico es precisamente el

---

<sup>164</sup> MAP (2006): *Manual para la Implantación de Programas Piloto de Teletrabajo en el Administración General del Estado*. Madrid: INAP.

control, por lo que se aconseja nombrar supervisores que, en principio, serían los superiores jerárquicos de los teletrabajadores.

- Necesidad de definición de objetivos, que en el Manual están demasiado vinculados a su contexto -la conciliación de la vida laboral y familiar-; pero afloran gracias al programa piloto previo que se llevo a cabo en el MAP, ideas interesantes, como la necesidad de valorar el trabajo en términos de objetivos y no del tiempo de presencia. En general, todos estos programas se plantearon con demasiada prudencia, porque sus directrices y objetivos procuraban no apartarse de los que caracterizaron el precitado programa piloto desarrollado en el MAP, lo que sin duda dificulta que se obtengan nuevos resultados de experiencias a su vez inéditas.
- En los puestos de trabajo susceptibles de ser teletrabajados, se excluyen aquellos que requieran de contactos personales frecuentes o los de atención al público, lo que no deja de ser razonable; pero excluir de los mismos los puestos de Subdirector General no tiene un sentido claro y menos todavía lo tiene hacer lo propio con los puestos de Registro de documentos, cuando ya en 2006 la modernización administrativa exigía que se fueran implementando Registros telemáticos.
- Se insiste en otros aspectos, como la voluntariedad del teletrabajo, o los de seguridad y salubridad laboral; así como en la definición en los planes de los criterios de selección de personal, que lógicamente deberán respetar el principio de igualdad de trato; aunque sobre esta cuestión creo necesario apostillar que los clásicos criterios de *rango* y *antigüedad* aquí pueden resultar contraproducentes, porque lo que requiere el teletrabajo en la Administración, es una apuesta decidida y firme por la capacidad de innovación y la modernización de las estructuras administrativas. Concluyo, pues, que los criterios de rango y antigüedad, habrían de estar siempre subordinados a la cualificación

técnica del funcionario/a y su aptitud para desarrollar tareas en régimen de teletrabajo.

- Por lo que se refiere al control del teletrabajo, que como sabemos es un aspecto crítico, se piensa acertadamente que los propios medios telemáticos pueden ofrecer datos de control, a partir del registro de muchas actividades que se llevan a cabo en el sistema.
- Otras cuestiones de interés son la necesidad de que se oiga a las organizaciones sindicales, con carácter previo a la implantación del Programa Piloto, la formación de los participantes en el mismo y la creación de Centros de Atención Técnica al teletrabajador, que ya antes se había señalado como un punto especialmente crítico.



### **6.3.- REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.**

#### **6.3.1.- MARCO NORMATIVO DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

El Parlamento Europeo y el Consejo, adoptaron la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, que fue transpuesta al Derecho interno español por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, la cual a su vez tiene un Reglamento ejecutivo, aprobado por Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre.

En la génesis del Real Decreto 1495/2011 tiene particular importancia - conforme se indica en su Preámbulo-, que *favorecer la reutilización de la información pública figura entre los objetivos políticos establecidos para la Administración Electrónica en la Declaración Ministerial de Malmö, de noviembre de 2009, que fija las prioridades de la Unión Europea dentro de este ámbito para el periodo 2010-2015, y han sido desarrolladas en el Plan de Acción de la Unión Europea sobre Administración Electrónica en el período 2011-2015. Este objetivo se ha visto consolidado en la Declaración Ministerial de Granada, de abril de 2010, y en la nueva Agenda Digital Europea, de mayo de 2010, que guiará el futuro de la Unión Europea en materia de sociedad de la información hasta el año 2015.*

*El presente real decreto se enmarca en el conjunto de medidas que constituyen la Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza 2, que prevé entre sus medidas normativas el desarrollo reglamentario de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, al objeto*

*de detallar para el ámbito del sector público estatal las disposiciones de esta Ley, promoviendo y facilitando al máximo la puesta a disposición de la información del sector público.*

La información a la que la Ley 37/2007 se refiere, incluye al grueso de las Administraciones Públicas y del sector público. Prácticamente la única exclusión es la información titularidad de las empresas públicas personificadas bajo forma privada (Derecho Mercantil), pues llega a incluir la información generada por fundaciones dependientes del sector público y hasta por asociaciones de Entidades Públicas. La Disposición Adicional 2ª.2 de la Ley aclara que: *Las previsiones contenidas en la presente ley serán de aplicación a las sentencias y resoluciones judiciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 107.10 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y su desarrollo específico.* Con ello queda claro que se aplica a la información que sirve de base a los bancos de datos jurisprudenciales.

Queda excluido del concepto de reutilización -y por tanto de la Ley misma- el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público, en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas.

#### 6.3.2.- IDEAS-FUERZA DE LAS DISPOSICIONES SOBRE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

**-La principal idea-fuerza de todas estas disposiciones es que la información generada por el sector público tiene interés, tanto para las empresas como para los ciudadanos.** A ambos, el Real Decreto 1495/2005, los conceptualiza como *agente reutilizador*. La información de interés empresarial contribuye al crecimiento económico -básicamente en el sector cuaternario- y a la creación de empleo. Destaca la Disposición adicional 1ª de

la Ley, que dice: *El Gobierno, a propuesta de los Ministerios competentes, desarrollará planes y programas de actuaciones dirigidos a facilitar la reutilización de la información del sector público en aras de promover el crecimiento del sector de contenidos digitales.*

**-En relación con los ciudadanos, lo que de verdad interesa es la transparencia de las instituciones públicas y disponer de una información básica para la participación democrática.** De hecho, se llega a afirmar en la Exposición de Motivos de la Ley 37/2007, que nos hallamos ante *un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia.* De ahí que resulte insólito que una Ley de reutilización de la información del sector público haya podido aprobarse en España, sin que haya existido previamente una Ley de Transparencia. Sin duda el Gobierno se limitó a hacer lo que era estrictamente imperativo por mor de las Directivas comunitarias; pero sin dar un paso más de lo estrictamente obligado.

### 6.3.3.- UTILIDAD EMPRESARIAL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

**En el aspecto empresarial** , que es el que informa en especial la Directiva europea, dada su repercusión económica, **se trata de crear productos de valor añadido en base a la información del sector público** y de reforzar el uso transfronterizo de la misma. A estos efectos es necesario:

- **Seleccionar la información susceptible de ser reutilizada**, dada la heterogeneidad de la misma, lo que la Ley encomienda a las propias Administraciones Públicas, a partir de una delimitación negativa del ámbito de aplicación, enumerando aquellos documentos o categorías de documentos que no se encuentran afectados por la misma (artículo 3.3

de la Ley). El marco normativo aplicable se halla en el artículo 105 b) de la Constitución y, en el momento inicial, a falta de una Ley de Transparencia, lo dispuesto en la Ley 30/1992, LRJAP-PAC.

- **Confección por las Administraciones Públicas de listados de información** susceptible de ser reutilizada y a ser posible con índices y bases de datos. En concreto, el artículo 4.5 de la ley dispone que *las Administraciones y organismos del sector público facilitarán mecanismos accesibles electrónicamente que posibiliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, creando sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información, tales como listados, bases de datos o índices y portales que enlacen con listados descentralizados.*
- **Promover la puesta a disposición de la información reutilizable a los ciudadanos y empresas por medios electrónicos** (artículo 5.2 de la Ley 37/2007). Se prevé incluso (artículo 5.1) que la tramitación de solicitudes de reutilización se realice por medios electrónicos y mediante plataforma multicanal. En concreto, dice el artículo 2.2 del real Decreto 1495/2011: *Se pondrán a disposición del público los documentos reutilizables que se encuentren previamente disponibles en formato electrónico por medios electrónicos, de una manera estructurada y usable para los interesados e interesadas y preferentemente en bruto, en formatos procesables y accesibles de modo automatizado correspondientes a estándares abiertos en los términos establecidos en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad.* Según el artículo 4 del Reglamento, la información se publicará siempre en la web en el formato: *sede.gob.es/datosabiertos* y en cualquier caso se informará a través de la sede electrónica del Departamento.

- **Se obliga a la Secretaría de Estado para la Función Pública y a la Secretaría de Estado de telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, a mantener un *catálogo de información pública reutilizable*** de la Administración General del Estado (artículo 5 del Real Decreto 1495/2011), que será accesible desde el punto de acceso general, a que se refiere el artículo 8 de la LAECSP. Por lo demás, se atribuyen competencias de coordinación general en la AGE, al Consejo Superior de Administración Electrónica, que elaborará también un informe anual. Todo ello habla por sí solo de la clara vinculación entre el objeto de la presente Tesis, el E-Government en el ámbito de la AGE- y la específica cuestión de la reutilización de la información del sector público.
- **Se establece el principio de libre competencia**, de forma que la información, como regla, no puede ponerse a disposición de los particulares, en régimen de exclusividad.
- **Existe asimismo una previsión sobre condiciones de reutilización** (artículo 8 de la Ley), que en sustancia tienden a que el contenido de la información no sea alterado, que no se desnaturalice el sentido de la información, se cite la fuente y se mencione la fecha de última actualización. Además, el artículo 7 del Real Decreto 1495/2011, establece una serie de condiciones específicas, entre las que destaca la necesidad de conservar y no alterar ni suprimir los metadatos sobre la fecha de actualización y las condiciones de reutilización aplicables, e incluso la prohibición de indicar, insinuar o sugerir que los órganos administrativos, organismos o entidades del sector público estatal titulares de la información reutilizada participan, patrocinan o apoyan la reutilización que se lleve a cabo.
- **Los dos grandes regímenes de utilización son el uso común general y la sujeción a licencia**, si bien se tiende al uso de las licencias-tipo

disponibles por medios electrónicos. En cualquier caso, las condiciones establecidas en las licencias (artículo 4.3 de la Ley) deberán ser transparentes, no perjudicar la reutilización ni el Derecho de la Competencia, ni ser discriminatorias. Por su parte el Real Decreto 1495/2011 incorpora un Anexo en el que se establece un *Aviso Legal para la modalidad general de puesta a disposición de los documentos reutilizables*; es decir, para aquéllos que no son objeto de licencia. Destaca la cláusula de exclusión de responsabilidad de la Administración y la de responsabilidad del agente reutilizador.

- **Se prevé la posible existencia de tasas y precios públicos** ; pero siempre con una cuantía razonable y orientada al coste, a cuyo efecto el Real Decreto 1495/2011 se remite a la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. El artículo 4.2 del Reglamento de Reutilización precitado, obliga a publicar en la sede electrónica del Departamento el listado de tasas y precios públicos.

#### 6.3.4.- OTRAS CUESTIONES PRESENTES EN LA LEGISLACIÓN DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

- La Ley 37/2007 garantiza el principio de **Protección de Datos Personales**, en base al grupo normativo de la Ley 15/1999, de 13 de diciembre (LOPD). El artículo 11 del Real Decreto 1495/2011 es tajante al precisar que el acceso a documentos que contengan datos de carácter personal, o referentes a la intimidad de las personas, estará reservado a éstas. No obstante, siempre y cuando los medios técnicos y económicos lo permitan, deberá procederse a la disociación de los datos personales, a fin de permitir su reutilización por otras personas.

- Se garantiza el **respeto a la propiedad intelectual e industrial**, sobre todo de terceros; pero también cuando se trata de propiedad intelectual de las Administraciones Públicas. En este sentido, los programas informáticos titularidad de las Administraciones Públicas no son susceptibles de reutilización, lo que no se enfoca por la vía de que se trata de objetos de propiedad intelectual, sino de una forma más alambicada, al entender que no se trata de *documentos* y que, por lo tanto, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 37/2007. A mi juicio, este tipo de restricciones artificiales, sobre todo cuando - como es el caso- se introducen de forma indiscriminada, perjudican la finalidad misma de la reutilización de la información del sector público, que en lo esencial es promover dicha reutilización, para inducir efectos positivos de carácter económico. Desde este punto de vista, no se entiende la negativa tajante a la reutilización de programas informáticos del sector público, cuando su reutilización sería posible con pleno respeto de la legislación de propiedad intelectual y podría sujetarse a contraprestaciones, en forma de tasas o precios públicos.
- La Ley 37/2007 tiene en cuenta (artículo 5.3) las **necesidades específicas de las personas con discapacidad**, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre.
- **La Ley no restringe las previsiones más favorables que sobre acceso o reutilización se establezcan en las leyes sectoriales.**
- En la propia Ley se dispone un **régimen sancionador** que tiende a evitar el mal uso de la información pública reutilizada. El órgano competente es aquél en cuyo poder obren los documentos (artículo 10 de la Ley). Se establece un cuadro característico de infracciones muy graves, graves y leves, con sanciones que pueden oscilar, según la gravedad, entre 1000 y 100.000 euros, con posibles prohibiciones

accesorias de reutilizar documentos sometidos a licencia, en un plazo de entre 1 y 5 años.

- **Competencias en materia de reutilización** . Con carácter general -más allá del estricto régimen sancionador- existen algunas precisiones en el artículo 3 del Real Decreto 1495/2011, en el sentido que se encarga la coordinación de la reutilización de la información, en los departamentos Ministeriales, al Subsecretario del Departamento. Desde el específico punto de vista de las competencias sancionadoras, dispone el artículo 3.3 del Reglamento, que en el caso de infracciones muy graves, el órgano competente para resolver es el Ministro, mientras que en las graves y leves, será el titular específico de la información pública correspondiente, que tendrá un rango mínimo de Director General.
- Según dispone la Disposición Final 1ª del Real Decreto 1495/2011, que modifica el Esquema Nacional de Interoperabilidad, la **normativa técnica** para la reutilización de recursos de información, deberá estar aprobada antes del 1 de junio de 2012.



## 6.4.- VOTO ELECTRÓNICO Y DEMOCRACIA ELECTRÓNICA.

### 6.4.1.- EL VOTO ELECTRÓNICO.

#### 6.4.1.1.- Introducción general al voto electrónico.

El voto electrónico, al igual que sucede en casi todas las cuestiones relevantes para el Derecho de la Informática, se encuentra con dos cuestiones críticas, una técnica, que es la idea de *equivalente funcional* y otra de orden humano, que es la *resistencia a la innovación* -en ocasiones hasta lo sorprendente- de no pocos juristas tradicionales:

a) La construcción de la correspondiente institución, a partir de la idea de *equivalente funcional* parte de la base que las instituciones del mundo desmaterializado se pueden construir de forma relativamente sencilla como *equivalentes funcionales* de idénticas instituciones, tal como funcionan en el mundo material. El equivalente funcional sin duda permite transitar con bastante facilidad del mundo material al ciberespacio, toda vez que las instituciones del primero se *exportan* al segundo, donde no pueden funcionar de una manera exactamente idéntica, por cuanto que las enormes variaciones de entorno lo hacen imposible. Pensemos en el caso de la *firma electrónica*, cuyas garantías de seguridad -básicas en dicha institución- han de construirse en base a requerimientos técnicos muy distintos, en el tradicional mundo *de papel*, con respecto a lo que sucede en los entornos de información digital. Las cosas de ninguna manera pueden funcionar igual, por lo que la idea de equivalente funcional atiende a que la institución correspondiente sea *exportable* con el mínimo transtorno y, a su vez, una necesidad mínima de cambios legislativos.

La idea de *equivalente funcional* es, pues, muy útil en un momento inicial; pero tiene también un grave inconveniente y es que la insistencia en asegurar que las instituciones se desarrollen en el ciberespacio de manera equivalente a lo que sucede en el estricto espacio, tiende a cerrar las posibilidades innovadoras que abre la evolución tecnológica. Así por ejemplo, en el ámbito que se acaba de plantear, la firma electrónica, las nuevas tecnologías disponibles abren posibilidades inéditas, como la de *firmar voz*, puesto que la voz, al igual que todo lo demás -escritos, imágenes, etc.-, en los entornos digitales se expresa en ceros y unos. En consecuencia, la *voz expresada en ceros y unos* puede ser *firmada*, al igual que cualquier otro mensaje de datos. Otra posibilidad es la creación de la que Suñé Llinás<sup>165</sup> (2006) denominó *persona virtual*, puesto que la firma de la persona jurídica -o de cualquiera de sus órganos- técnicamente no tiene por qué vincularse a una persona física determinada, sino que podría construirse a través de cualesquiera fragmentos de firma custodiados por personas naturales determinadas, que constituyeran mayoría en el correspondiente órgano, con independencia de quienes fueran tales personas concretas que suman mayoría.

Es decir, en el mundo desmaterializado se abren posibilidades inéditas en el mundo material y en consecuencia, habría que evitar el riesgo de que la idea de *equivalente funcional* -inicialmente útil para transitar del espacio al ciberespacio-, pueda convertirse en una rémora que impida desarrollar esas posibilidades nuevas que ofrecen los entornos digitales. En ese sentido, el legislador debe estar abierto a los nuevos caminos que abre la tecnología y prever para ellos cauces jurídicos adecuados. Estas son las exigencias del progreso y sería un inmenso error cerrarse a ellas.

---

<sup>165</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2006): *Teoría Estructuralista del Derecho*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM. Págs. 303 ss.

b) Ahí llega, precisamente, la segunda cuestión crítica que planteaba a principio de epígrafe y es la cerrazón a la innovación de muchos juristas tradicionales, que se resisten no tanto por prudencia -a lo que nada habría que objetar-, sino muchas veces por una cuestión de mentalidad -cerrazón que a menudo se disfraza de prudencia-, a implementar las nuevas posibilidades que la tecnología abre al Derecho.

Esta cuestión está muy presente en buen número de tratadistas que estudian el *voto electrónico*, que se empeñan en que no sea más que un equivalente funcional de los clásicos sistemas de votación presenciales, a los que *copian* prácticamente paso a paso. Plantean la votación electrónica como otra forma de *ir a votar* en el sentido más pedestre y tradicional, lo que no tiene mucho sentido, cuando es posible votar en el ciberespacio, desde cualquier lugar y con todas, absolutamente todas, las garantías exigibles a un procedimiento electoral. Nada impide que las formas de votación tradicionales se adapten a la sociedad de la información, es más, debemos adaptarlas; pero en ningún caso hay que cerrar puertas a la votación en el ciberespacio, sobre todo cuando la tecnología la permite, con plenas garantías de seguridad y cuando la nueva forma de votación tiene indudables aspectos positivos, como la reducción de la abstención, o la facilitación del voto emigrante, que no es sino una forma de reforzamiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley.

Lamentablemente es muy difícil erradicar los prejuicios en este sentido y resulta sorprendente ver cómo en el siglo XXI juristas con perfil de constitucionalistas clásicos se han posicionado rotundamente en contra del voto electrónico, sobre todo cuando éste se produce con carácter remoto, normalmente a través de Internet. Entre los especialistas en Derecho de la Informática, el planteamiento es opuesto. Acaso porque tienen un conocimiento cabal de lo que la tecnología informática significa, saben que el voto electrónico no es más que otra forma de sufragio y que, *con una*

*organización cabal del mismo*, cabe plantear un sistema de votación electrónica -también a distancia- que no puede tener sino ventajas con respecto al sistema tradicional, donde la cuestión crítica de la votación a distancia -el tradicional *voto por correo*- pasa a ser sencillamente risible en el tiempo que nos ha tocado vivir.

#### **6.4.1.2.- Juristas tradicionales contrarios al voto electrónico por Internet.**

Sinceramente sorprende cómo un buen número de profesores de Derecho Político, manifiesta una oposición tan cerrada hacia el voto electrónico, singularmente cuando éste se produce a distancia. Ello recuerda -con alguna década de desfase- la minusvaloración, por desconocimiento, del Derecho Informático (Informática Jurídica y Derecho de la Informática) por parte de no pocos juristas tradicionales, en la década de los 80 del siglo pasado. Es sorprendente que algo así se repita más de 20 años después en la singular cuestión del voto electrónico. Este es el caso de Eduardo Sanz Arcega<sup>166</sup>, que ha llegado a preconizar ni más ni menos que a la *inconstitucionalidad del voto electrónico*.

Baste con traer a colación las tres últimas conclusiones del artículo de Sanz Arcega, para constatar su oposición frontal al voto electrónico:

*8) De otro lado, en relación con las elecciones y el derecho de sufragio, las garantías que deben salvaguardar a este último no pueden ser conculcadas. El ejercicio del derecho debe estar presidido por los caracteres*

---

<sup>166</sup> SANZ ARCEGA, E. (2010): *La Democracia ante la Revolución Tecnológica. La Inconstitucionalidad del Voto Electrónico*. En la obra colectiva coordinada por MEZZAROBBA, O. y GALINDO, F.: *Democracia Eletrônica*. Zaragoza: Pressas Universitarias de la Universidad de Zaragoza y LEFIS.

*siguientes. Universalidad, igualdad, libertad y secreto del voto, así como pureza y transparencia del procedimiento.*

9) *Al efecto, no existe ningún sistema de voto electrónico que las respete en su conjunto.*

10) *Por tanto, la conclusión única que puede extraerse de lo expuesto, es la inconstitucionalidad, en España, de los sistemas de voto electrónicos; lo que, como se ha apuntado, no es sinónimo de una posición enfrentada hacia todo lo relacionado con las TICs, sino una apuesta por la calidad democrática.*

Es realmente chocante que quien hace una afirmación tan radical como incierta, como la que el autor efectúa en la conclusión 9ª, pueda a la vez decir que no tiene una *posición enfrentada hacia todo lo relacionado con las TICs*, porque sí la tiene, hasta el punto de recordar el famoso adagio *dime de lo que presumes...* Es igualmente sorprendente que un autor español, es decir, de un país no hace tanto tiempo *llegado a la* democracia y donde el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas no destaca precisamente por su *calidad democrática*, sino por todo lo contrario, pueda utilizar este mismo argumento para descalificar no ya el voto electrónico a distancia, sino cualquier forma de voto electrónico.

Sistemas de voto que acepta sin pestañear el Consejo de Europa, con admoniciones muy razonables que permiten garantizar el cumplimiento de los grandes principios del Derecho Electoral, son descalificados de una manera prejuiciosa y sin argumentos basados en un conocimiento razonable de la tecnología, por un autor que los califica ni más ni menos que de inconstitucionales. Cuando parecía superada aquella visión exegética del Derecho, que no admitía ni siquiera enfoques complementarios al *método*

*jurídico*, resucita la cuestión en algunos tratadistas del Derecho Constitucional. Confiemos en que no cunda el ejemplo.

Lo cierto es que hay otros autores en una onda parecida. Así por ejemplo, la ofensiva de Luis M. González de la Garza<sup>167</sup> contra el voto electrónico por Internet es asimismo total, con el agravante de que se halla en una Tesis Doctoral bastante exhaustiva sobre la materia, lo que da mayor impacto a un estudio que parte de postulados plagados de prejuicios sobre la tecnología y, por ende, equivocados. En la presente obra no entraré a discutir todos y cada uno de tales postulados, porque ello implicaría una exhaustividad tal, en el análisis de esta concreta cuestión, que sería incompatible con los objetivos de la Tesis, expresados en su Justificación; pero puedo afirmar que todos -absolutamente todos- los argumentos de González de la Garza contrarios al voto electrónico por Internet, pueden ser rebatidos con facilidad, cuando se tiene una formación por supuesto jurídica, pero sobre todo tecnológica, medianamente solvente. Por eso decía que la obra evoca, veinticinco años después, los prejuicios de los juristas tradicionales sobre el Derecho Informático, en la década de los 80, prejuicios que se vieron superados, uno por uno, por la tozuda realidad, igual que sucederá con las posturas opuestas de principio y por principio al voto electrónico y singularmente por Internet, si es que no ha sucedido ya, pues aun cuando la implantación de esta forma de votar sea a día de hoy minoritaria, sobre todo cuando se produce a distancia, los *handicaps* presentes en sistemas concretos no suficientemente bien organizados, sobre todo en cuanto a seguridad informática se refiere, pueden ser todos, absolutamente todos, superados, con un empleo cabal de tecnología existente y absolutamente disponible a nivel comercial.

---

<sup>167</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico por Internet, Constitución y Riesgos para la Democracia*. Madrid: Edisofer.

El libro de González de la Garza parte de una afirmación de Pérez Royo<sup>168</sup> laudatoria de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que a mi juicio, al formar parte de un sistema electoral muy discutido en cuanto a su representatividad, debiera ser mucho más matizada. Dice Pérez Royo: *Prácticamente toda la LOREG no es sino un instrumento para garantizar la libertad del ejercicio del derecho de sufragio, de tal manera que no se produzca una manipulación del mismo y se dé una correspondencia entre la voluntad de la sociedad y la del Estado. De ahí la minuciosidad en la regulación de todo el proceso electoral.*

No es cuestión aquí de comentar la deformación de la proporcionalidad pura que implica la regla D' Hondt, que según entiendo es el punto menos criticable del sistema, sino de traer a colación, aun cuando no se profundice sobre las mismas, de las deformaciones a la igualdad en el sufragio, que se producen de una forma radical en el Senado, donde Soria o Teruel resultan *premiadas* con idéntico número de senadores que Madrid o Barcelona; pero estas deformaciones alcanzan asimismo al Congreso de los Diputados, pues la circunscripción provincial, con asignación de un número mínimo de Diputados, hace también que el voto de un soriano o de un turolense, valga también más que el de un madrileño o de un barcelonés. Y todo ello por no abundar mucho más sobre el ya mencionado tema de las listas cerradas y bloqueadas, formadas en las cúpulas de los partidos políticos, que hacen que no se produzca realmente una elección de personas, sino de partidos. Incluso podríamos traer a colación un largo etcétera de cuestiones que fomentan el clientelismo del voto, sobre todo en el ámbito rural; por lo que una alusión a la LOREG laudatoria sin matices es, según entiendo, innecesaria, por formar parte la LOREG de un sistema electoral, que prácticamente nadie puede calificar cabalmente como modélico. En este contexto, aislar las formas de la

---

<sup>168</sup> PÉREZ ROYO, J. (2000): *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons. Pág. 624.

LOREG y a partir de dichas formas intentar poner en solfa el voto electrónico por Internet, es a mi juicio una visión muy particular de la cuestión.

El planteamiento de González de la Garza está marcado por una desconfianza, que se puede calificar de prejuiciosa hacia la tecnología, a la que prácticamente identifica con un proceso de *deshumanización*. Véase un botón de muestra<sup>169</sup>: *A nadie se le ocurriría que para introducir la tecnología informática y electrónica en los partidos de fútbol, se sustituyeran a los jugadores por máquinas (robots humanoides) por ser éstas en un futuro más ágiles, eficientes o brillantes que los propios seres humanos. Se terminaría con el fútbol como actividad deportiva genuinamente humana. Como señalara Horkheimer: “Los avances en el ámbito de los medios técnicos se ven acompañados de un proceso de deshumanización. El progreso amenaza con destruir el objetivo que estaba llamado a realizar: la idea del hombre”. Con ello queremos decir tan sólo que es “la amplia participación ciudadana”, como expresión cualificada del “principio democrático” que inspira el art. 1 de la CE (componentes de las Mesas electorales) y de las demás organizaciones políticas y Administración Electoral de extracción judicial, las que caracterizan la notable seguridad intrínseca del sistema electoral. Y que los riesgos de suprimir o eliminar de este proceso electoral tal participación, en su sentido más Rusoniano, puede conducir a introducir fórmulas que eliminen principios fundamentales de un proceso vital en una democracia representativa, como son la confianza legítima en unas elecciones libres, participadas por ciudadanos libres, integrantes de una Administración Electoral “neutral y pública”.*

Sencillamente sorprendente. Se descalifica la votación electrónica no presencial *per se*. Se parte de una proclama de deshumanización, asida de afirmaciones -por demás sacadas de contexto- de personalidades relevantes -pero de otra época- como Max Horkheimer (¡fallecido en 1973!). Se ve la

---

<sup>169</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 35.



relación ser humano-máquina como *competitiva*, lo que recuerda aquellas pomposas -y fallidas- afirmaciones, según las cuales un ordenador *jamás* lograría ganar a un gran maestro del ajedrez, un *jamás* que irónicamente ya se dio en 1996, cuando *Deep Blue* batió a Kasparov. Todo ello para acabar poniéndose por montera el principio de *equivalente funcional* -y no de estricta identidad- presente en todo el Derecho de la Informática. Sencillamente la argumentación de González de la Garza no se sostiene, al plantear la organización electoral (incluidas Mesas) de un sistema pensado para ser presencial -pues no había otra tecnología- como algo esencial en el proceso. No es ya que *mutatis mutandis*, por esta ecuación jamás se hubiera validado la firma electrónica como *equivalente funcional* de la manuscrita, ni el dinero electrónico, etc. etc., sino que bien mirado, habría que desconfiar hasta del viejo *voto por correo*, al no producirse tampoco ante una Mesa electoral.

Afirmaciones como la anterior se producen continuamente en toda la obra de González de la Garza, por lo que no tendría ningún sentido lógico -y menos en una Tesis con los objetivos de la presente- rebatirlas una a una. Por poner un ejemplo: Nada más pasar de la página 35 a la 36, remacha sobre el voto electrónico remoto: *Como podemos apreciar, el mayor nivel de desconexión con las instituciones presenciales que regula la LOREG se produce en el marco conceptual y técnico del voto electrónico remoto, razón por la cual es considerado como el sistema que genera el mayor y más grave número de problemas en relación con el aseguramiento de los principios que debe satisfacer un proceso electoral, neutral, limpio, transparente, objetivo e igual. Esa es la razón de abordarlo en esta sección en relación con la LOREG. En otras secciones del trabajo iremos exponiendo con mayor detalle aspectos concretos y relevantes de esta técnica de voto en relación con las garantías que el sufragio trata de satisfacer. Sin embargo, y como veremos a continuación, el elemento caracterizador de esta técnica de voto es que “prescinde, por completo, de la mediación institucional de control y regularidad del procedimiento de voto diseñado por nuestra vigente ley*

*electoral (la LOREG). Es decir, los funcionarios electorales –como instrumento de control, supervisión y garantía de la regularidad de todo el proceso de votación- carecen de sentido (desaparecen sus funciones) en esa tecnología y las garantías del proceso de voto se residencian inmediata y exclusivamente en procesos y procedimientos de naturaleza estrictamente técnica: informática.*

Sin -mayores- comentarios.

El prejuicio antitecnológico sigue y sigue, por ejemplo en materia de voto múltiple, que aclaro que es perfectamente evitable entre el sistema tradicional y el voto remoto por Internet, a condición de que la emisión del voto se registre en tiempo real, tanto si es presencial -realizado en forma electrónica o no- como remoto y dicho registro quede anotado en las listas del censo que pasarían a ser sistemáticamente informáticas y no en papel. Eso no tiene *ningún* problema técnico... y sin embargo González de la Garza no cesa en buscarle *peros* completamente artificiales. Así por ejemplo afirma que en el voto electrónico remoto, *la verificación de que el elector es -realmente- quien afirma ser es de imposible verificación y, por lo tanto, las prescripciones legales de ejercicio “personal” del sufragio son una circunstancia de imposible contrastación ya que, como señalara Biscaretti di Ruffia, el “principio de personalidad del voto” ha de interpretarse “restrictivamente” en el sentido de que el elector debe personalmente presentarse en la oficina electoral de la sección en la que esté inscrito para depositar su voto en la urna*<sup>170</sup>.

De nuevo estamos ante una pura *cerrazón presencialista* que hace, por definición, inviable, cualquier sistema de voto que no sea el tradicional... e incluso en éste pone implícitamente en solfa -seguramente sin darse cuenta- el

---

<sup>170</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 41.

voto por correo. Reitero que con este tipo de prejuicios, se puede afirmar rotundamente que instituciones como la firma electrónica -ni cualquier otra derivada del principio de *equivalente funcional*- hubieran podido nunca ser admitidas en Derecho.

González de la Garza no llega a negar que con la utilización de procedimientos telemáticos se puede evitar perfectamente el voto múltiple; mas en su incesante búsqueda de *peros*, llega a decir que *para ello sería preciso un despliegue tecnológico en tiempo real de dimensiones y costes económicos extraordinarios*<sup>171</sup>, afirmación que en la era Internet y con el coste decreciente de la tecnología es, sencillamente, insostenible.

Sinceramente, no tiene mucho sentido seguir discutiendo afirmaciones que se caen por su propio peso; pero el singular envite antitecnológico del autor me induce a reseñar algunas afirmaciones más, en este caso una relativa a la supuesta *discriminación* que el voto remoto produciría, sin parar siquiera mientes en que es una posibilidad *adicional y no sustitutoria* del voto presencial. Emplear argumentos de *brecha digital* en el contexto descrito y a mayor abundamiento en un país desarrollado, como España, está completamente fuera de lugar:

*Otra fuente de discriminación, distinta de la anterior, es que el voto electrónico remoto podría suponer, también, la reintroducción de una fórmula matizada de “sufragio capacitario” de facto, ya que la posesión de un grado mínimo de instrucción es condición necesaria, más no suficiente, para el desempeño y ejercicio del derecho al sufragio en este ámbito tecnológico, como ha puesto de relieve entre nosotros Juan Cano Bueso. Para que sea, además, suficiente hay que añadir la capacidad económica para sufragar los costes que el uso de esta tecnología exige: un ordenador personal, un modem,*

---

<sup>171</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 42.

*software apropiado, conexiones estables a servicios de energía eléctrica y telefonía (RTC o xDSL)*<sup>172</sup>...

Para qué seguir. Aparte de no tener en cuenta el contexto de la informática en España, olvida incluso que los ordenadores remotos pueden ponerse a disposición de quien desee utilizarlos, desde multitud de centros públicos, y lo del *mínimo grado de instrucción*, que en la España del siglo XXI ya se va pareciendo al clásico *saber leer y escribir*, sencillamente clama al cielo.

Para terminar, incluiré una mención, particularmente rebuscada por parte de su autor, en una obra de más de 600 páginas, como es la que se refiere al *problema de los servicios públicos y de soberanía y su incompatibilidad con la privatización de una parte esencial del proceso de sufragio*<sup>173</sup>. La argumentación que da González de la Garza parte de un postulado razonable, para llegar a una conclusión que está completamente fuera de lugar. El postulado razonable es que las actividades nucleares del Estado, las más directamente vinculadas a la propia Soberanía no debieran privatizarse. Cuestión distinta es que interprete -como lo hace- el uso de tecnología informática como *privatización* del proceso electoral, por la *dependencia tecnológica*. Según eso, cualquier actividad del Estado en que se emplee informática comercial -es decir, estrictamente todas- incurrirían en dependencia tecnológica y subsiguiente privatización. Definitivamente, hacer mayores comentarios no tiene ningún sentido.

Puesto que en el epígrafe siguiente se planteará el voto electrónico desde una perspectiva no problemática, a partir de un jurista significativo de la Iuscibernética, como es el mexicano Julio Téllez, se incluirá en el presente

---

<sup>172</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 124.

<sup>173</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 262.

epígrafe otro pronunciamiento contrario al mismo, de un jurista de formación tradicional, mexicano por más señas, puesto que la visión negativa del voto electrónico -obvio es decirlo- no sólo se plantea en España. Se trata de Juan Cano Bueso<sup>174</sup>, cuando dice, de una forma en cualquier caso más moderada y razonable que la de algunos autores españoles: *La traslación de estas sofisticadas tecnologías al marco de la relación representativa y al proceso político de toma de decisiones, debe ser decepcionada críticamente e implantada con las debidas cautelas, so pena de convertir lo que pueden ser válidos elementos instrumentales, en todo caso auxiliares, en mediatizaciones y condicionamientos que terminen por subvertir principios capitales del sistema constitucional de gobierno y el orden de valores ínsito a toda democracia política.*

**6.4.1.3.- Los juristas expertos en Derecho de la Informática casi siempre entienden que el voto electrónico no plantea más riesgos que el tradicional.**

Precisamente por eso en este capítulo introductorio tomaré como punto de referencia principal a un jurista experto en Derecho Informático, como es el mexicano Julio Téllez, que estudia el voto electrónico con mentalidad abierta y conocimiento de causa en todos los aspectos incluidos los antecedentes remotos del mismo. Como dice el propio Téllez<sup>175</sup> (2009):

*Fue Thomas Alva Edison, derivado de su experiencia en la telegrafía y conocimientos de electricidad, el primero en patentar un invento grabador de votos electrónicamente sufragados que establecía un registro electrográfico*

---

<sup>174</sup> CANO BUESO, J. (2001): *En Torno a las Transformaciones de la Representación Política*. En el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XXXIV, nº 101. Pág. 393.

<sup>175</sup> TÉLLEZ VALDÉS, J. (2009): *El Voto Electrónico*. En la obra colectiva coordinada por SUÑÉ LLINÁS, E. y LARA YUSTE, F.: *Derecho Informático, Electrónico y de las Comunicaciones*. Madrid: CIID y ASIMELEC.

*de votos. Tiempo después en 1891, se desarrolló en Nueva York una máquina automática para recibir el voto público denominada “cabina automática de Myers”. Y en 1892, en la Ciudad de Lockport, Nueva York, se utilizó oficialmente por primera ocasión una maquina de votación automática.*

*Además se menciona una clasificación de tecnología que ha sido creada para este fin, mismas que se clasificaron de la primera a la octava generación, entre las que podemos mencionar: La registradora electrográfica de Edison, la Cabina automática de Mayers de 1890; las Máquinas de perforación de Hollerith de 1930; y las nuevas que surgen con el desarrollo de las TICs, internet y dispositivos móviles.*

Como se ve la utilización de mecanismos más o menos automatizados en el proceso electoral es muy antigua. De hecho en prácticamente todo el mundo se manejan sistemas automatizados en el recuento de votos. Menos habitual es que tales procedimientos se empleen para el hecho mismo del sufragio y mucho menos todavía que se use la tecnología para hacer factible organizativa y jurídicamente, lo que ya lo es técnicamente; a saber que la votación no exija al ciudadano desplazarse al Colegio Electoral.

Como dice el propio Julio Téllez, sólo puede hablarse propiamente de *voto electrónico* cuando dicha tecnología se hace presente en la emisión del sufragio. En este sentido lo define como: *manifestación de la voluntad del emitente del voto (que) se lleve a cabo con el uso de medios electrónicos, independientemente de qué sistema se utilice y si se usa o no en las otras etapas del proceso electoral, fuera de la votación per se.*

De forma parecida lo define la Recomendación Rec (2004) 11 del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 30 de septiembre de 2004: *toda elección o referendum que implique el recurso a medios*

*electrónicos al menos en el momento de registrar el sufragio, entendiendo este como la inserción del voto en la urna.*

Por lo que se refiere a la clasificación, se suele distinguir entre *voto electrónico a distancia o remoto*, que no necesariamente puede realizarse sólo a través de Internet y *voto electrónico local o presencial*, que es el que se realiza por otros medios, en el entorno de votación tradicional.

Dentro del voto electrónico presencial, se suelen subdistinguir los sistemas de voto mediante un aparato lector, de aquellos otros que funcionan mediante sistemas de grabación directa. Dentro del voto electrónico remoto, caben también distintas modalidades, pues es posible bien que se produzca a través de Internet o de una intranet, o por sistemas distintos, como el voto emitido desde una agenda electrónica o por teléfono móvil. Y todos estos sistemas, tanto de voto presencial, como de voto remoto, pueden tener múltiples subvariantes.

Lo importante no es tanto cómo se haga, como que existan todas las garantías de seguridad para que se respeten en su integridad los requisitos técnicos y jurídicos exigibles a un sistema electoral transparente, que es el único propio de una sociedad democrática. En este sentido, conviene reproducir acto seguido la referida Recomendación (2004) 11 del Consejo de Europa, que los analiza exhaustivamente. Por mi parte los expondré señalando posibles opciones de cumplimiento de tales requisitos, en una votación que se lleve a cabo a través de Internet, a fin de que se constate que ello es posible y tan seguro o más que lo puede ser el sistema de votación tradicional.

#### 6.4.2.- LA RECOMENDACIÓN (2004) 11 DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE VOTACIÓN ELECTRÓNICA<sup>176</sup>

##### **6.4.2.1.- Principios de la Recomendación (2004) 11 del Consejo de Europa.**

El Consejo de Europa es consciente de que los auténticos desafíos del voto electrónico se hallan en el voto emitido desde fuera del Colegio Electoral. Así, en los propios Considerandos de la Rec (2004) 11, dice:

*Considerando que varios Estados Miembros ya están utilizando, o están considerando hacerlo, el voto electrónico con una serie de propósitos incluyendo los siguientes:*

*Permitir que los electores puedan emitir su voto desde lugares que no sean la Mesa Electoral que les correspondería en el supuesto del voto tradicional.*

*Facilitar a los electores el ejercicio de su derecho de voto.*

*Facilitar la participación en elecciones y referéndum a todos aquellos ciudadanos con derecho de sufragio y, en particular, a los ciudadanos que residan o se encuentren temporalmente en el extranjero.*

*Hacer el proceso electoral accesible a las personas con discapacidades y a las personas que hallen cualesquiera otra dificultades a la hora tanto de personarse físicamente en el Colegio Electoral como de utilizar el material electoral allí dispuesto;*

*Adaptar las elecciones a los nuevos avances operados en la sociedad y al rampante uso de las nuevas tecnologías como instrumentos de comunicación e implicación cívica en aras de hacer efectiva la democracia;*

---

<sup>176</sup> Se puede hallar una traducción no oficial al español, en la siguiente página del website del propio Consejo de Europa: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/recommendations/04E-votingRecSpanish\\_sp.asp](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/recommendations/04E-votingRecSpanish_sp.asp)



*Reducir, a largo plazo, los gastos electorales que gestionan las autoridades electorales con motivo de la celebración de elecciones o referéndum;*

*Dar a conocer los resultados del escrutinio de los votos de manera fiable y más rápida; y*

*Proporcionar al electorado una mejor atención, al poner a su disposición un elenco de posibles sistemas de ejercicio del derecho de sufragio pasivo.*

*Consciente de las reticencias que en materia de seguridad y fiabilidad inherentes a determinados sistemas de voto electrónico.*

A partir de todo lo anterior, el Consejo de Europa afirma tajantemente en el punto 2.2 de la Recomendación (2004) 11: *El voto electrónico ha de respetar todos los principios predicables de las elecciones y los referenda democráticos. El voto electrónico ha de ser tan seguro e inspirar la misma confianza que los sistemas de votación que, utilizados tradicionalmente en las elecciones y referendums democráticos, no conllevaban el uso de medios electrónicos.* A partir de ahí establece tres Anexos, de **estándares legales, procedimentales y técnicos.**

#### **6.4.2.2.- Estándares legales.**

La Recomendación (2004) 11 se refiere, bajo el nombre de *estándares legales*, a aquellos estándares que permiten cumplir los grandes principios del derecho de sufragio y enumera en relación con tales principios jurídico-políticos:

##### **6.4.2.2.1.- Sufragio universal.**

- El interface ha de ser comprensible y de fácil manejo.

- El diseño de los sistemas se hará para facilitar al máximo la votación a las personas con discapacidades.
- Prevé que la votación electrónica pueda ser única, a condición de que haya accesibilidad universal, y mientras no sea así, serán sistemas optativos y complementarios de los sistemas de votación tradicionales.

#### **6.4.2.2.2.- Sufragio igual.**

- El sistema no debe permitir la duplicidad de voto, ya sea por procedimiento electrónico o por procedimientos distintos. Ello es perfectamente factible si el censo se actualiza on line y en tiempo real, en cuanto a la constancia del dato de la votación.
- Por supuesto, en el escrutinio el sistema permitirá la agregación de los votos electrónicos y tradicionales.

#### **6.4.2.2.3.- Sufragio libre.**

- Se plantean algunas directrices de sentido común, en el sentido de que no se pueda influenciar el voto. Así por ejemplo, que la información e instrucciones que se den fomenten la votación no precipitada y reflexiva. Asimismo se le deberá indicar cuándo el voto ha sido emitido satisfactoriamente y el proceso de votación ha concluido.
- Los votantes deberán poder modificar el sentido de su voto en todo momento anterior a la emisión definitiva del mismo, así como interrumpir el proceso de votación. En ninguno de estos dos supuestos quedarán grabadas esas tentativas de voto, ni ninguna persona podrá

tener acceso a las mismas. Por supuesto el voto emitido en ningún caso podrá ser modificado.

- El sistema electrónico no permitirá ninguna influencia sobre el votante.
- Serán admisibles todas las opciones de voto. Literalmente se añade: *Por ejemplo, contemplará la posibilidad del voto en blanco*. Y entiendo que *mutatis mutandis*, lo mismo ha de ser aplicable al voto nulo.

#### **6.4.2.2.4.- Sufragio secreto.**

- Se exige que el sistema garantice el anonimato del voto y que no sea posible reconstruir el vínculo entre el voto emitido y el votante.
- El número de votos en cada urna electrónica no puede ser tan bajo que haga posible reconstruir el vínculo entre el voto y el votante.

#### **6.4.2.2.5.- Transparencia.**

- Se trata básicamente de que el elector comprenda el sistema, confíe en el mismo y esté adecuadamente informado.
- El elector tendrá la posibilidad de practicar el voto electrónico, antes de la emisión definitiva del mismo.

#### **6.4.2.2.6.- Verificación y control.**

- Básicamente se trata de que se pueda verificar el correcto funcionamiento del sistema.

- Ha de ser posible el recuento de votos.
- El sistema de voto electrónico no ha de impedir la repetición total o parcial de la elección.

#### **6.4.2.2.7.- Fiabilidad y seguridad.**

- Frente a posibles fraudes o intrusiones no autorizadas.
- El sistema deberá ser inmune a disfunciones, *breakdowns* o ataques de denegación de servicio.
- Únicamente las personas autorizadas por las autoridades electorales deberán tener acceso a las interioridades del sistema. Se exige asimismo que trabajen en equipos de no menos de dos personas.
- El sistema de voto electrónico preservará la disponibilidad, integridad y confidencialidad de los votos. En el caso de que los votos se almacenen o transmitan fuera de entornos controlados éstos habrán de ser encriptados.
- Debe estar completamente dissociado el sentido del voto de la persona del votante.

#### **6.4.2.3.- Estándares procedimentales.**

Los estándares procedimentales afectan a los siguientes elementos del proceso electoral:

#### **6.4.2.3.1.- Votantes.**

Se considerará la posibilidad de crear un censo electoral electrónico así como la introducción de un mecanismo que permita la solicitud on line para inscribirse en el censo. Si para la participación en una votación electrónica se requiere que el elector eleve una solicitud al respecto, o que cumpla cualquier otro requisito adicional, se considerará la introducción de un procedimiento electrónico, a ser posible interactivo, para el cumplimiento de dichos requisitos.

#### **6.4. 2.3.2.- Candidaturas.**

Se contemplará la posibilidad de introducir un sistema on line de presentación de candidaturas.

#### **6.4.2.3.3.- Emisión del voto.**

- Dado que las votaciones electrónicas a distancia tienen lugar mientras los colegios electorales están abiertos, se tendrá especial cuidado en lograr que el sistema se diseñe de tal forma, que impida que cualquier elector vote más de una vez.
- Todas las opciones de voto deberán aparecer presentadas en igualdad de condiciones, en el dispositivo que se utilice para la emisión del voto.
- La papeleta electrónica por la cual el voto se emite deberá estar exenta de cualquier información relativa a las distintas opciones de voto, que no sea la estrictamente necesaria para poder emitir aquél. El sistema de votación electrónica impedirá que puedan aparecer en el dispositivo de

votación mensajes que pudieran influenciar la intención de voto del elector.

- Antes de la emisión del voto, cuando se utiliza un sistema de voto electrónico a distancia, se llamará la atención del votante de manera expresa en el sentido de que la elección electrónica o referendun electrónico en el que está a punto de votar de manera electrónica se trata de una elección o referendun real con validez legal. En el caso de que se tratase de una prueba o experiencia piloto de votación electrónica, se informará a los votantes de que no están participando en una elección o referendun con validez y, en el supuesto de que estas pruebas se estén llevando a cabo coincidiendo con la celebración de elecciones reales, al mismo tiempo se les invitará a votar utilizando los sistemas de votación que estén en vigor.
- Todo sistema de voto electrónico a distancia **no permitirá que el votante obtenga un comprobante** del contenido del voto emitido.

#### 6.4. 2.3.4.- Resultados.

- Hasta que no se proceda al cierre de la urna electrónica, el sistema de votación electrónica no revelará el número de votos emitidos a favor de ninguna de las opciones de voto. Esta información no se hará pública hasta que no finalice el periodo de votación.
- En el caso de que se produjera cualquier irregularidad que afectase a la integridad de algunos votos, éstos deberán registrarse haciéndose referencia a su carácter de votos cuya integridad se ha visto vulnerada.

#### **6.4.2.4.- Estándares técnicos.**

##### **6.4.2.4.1.- Accesibilidad.**

Se adoptarán medidas para garantizar el acceso de todos los votantes al software y a los servicios que se utilicen y, en su caso, se proveerá el acceso a sistemas de voto alternativos.

##### **6.4.2.4.2.- Interoperabilidad.**

Se utilizarán estándares abiertos con el fin de garantizar la interoperabilidad entre los diversos elementos, componentes o servicios técnicos utilizados en un sistema de votación electrónica. Puesto que a día de hoy, el estándar abierto denominado *Election Mark-up Language* (EML) garantiza dicha interoperabilidad. El lenguaje EML se utilizará siempre que sea posible en las aplicaciones que se utilicen con motivo de la celebración de procesos electorales.

Desde mi punto de vista, esta disposición es criticable, por cuanto que el impulso al uso del lenguaje EML *siempre que sea posible*, al sobrepasar la mera recomendación resulta de muy dudosa compatibilidad con el principio de *neutralidad tecnológica*, que junto con el de *equivalencia funcional* son básicos en el ámbito del Derecho de la Informática.

##### **6.4.2.4.3.- Sistema informático.**

Se debe hacer público -salvo en materia de protección de datos- el software utilizado. Además se preverán los *backups* (copias de seguridad), así

como procedimientos para revisiones de los equipos y emergencias. También se atenderá a la seguridad física de los equipos y los datos.

#### **6.4. 2.4.4.- Seguridad informática.**

- Se adoptarán medidas para evitar, en cualquier supuesto, la pérdida de los datos.
- Se protegerá la intimidad de los votantes.
- Se establecerá un sistema de autenticación de usuarios, con diferentes niveles de accesos.
- Se garantizará la autenticidad, disponibilidad e integridad de las listas del Censo Electoral y de las candidaturas.
- Deberá ser verificable que tanto las candidaturas como el registro de votantes, se han presentado o publicado en los plazos establecidos.
- El sistema habrá de poner a disposición del elector una papeleta oficial auténtica. En el caso del voto electrónico a distancia/no presencial, el elector habrá de ser informado acerca de qué pasos ha de seguir para verificar que se ha establecido una conexión con el servidor oficial y que se halla ante una papeleta oficial auténtica.
- Ha de poder verificarse el hecho de que el voto se haya emitido dentro del límite de tiempo permitido.
- Se garantizará que el sistema no puede estar sometido a influencias externas que puedan modificar el sentido del voto.



- Tras el fin del periodo de votación electrónica, ningún elector estará autorizado para entrar en el sistema de votación electrónica. No obstante lo anterior, se aceptará la entrada de votos electrónicos en la urna electrónica durante el tiempo suficiente tras el fin de ese periodo, con el fin de cubrir el supuesto de que se hubieran producido retrasos en la transmisión de datos a través del canal de recepción de datos electrónicos.
- El escrutinio de los votos podrá ser reproducido.

#### **6.4. 2.4.5.- Auditoría.**

- Se diseñará y pondrá en marcha un sistema de auditoría como parte integrante del sistema de votación electrónica. La auditoría estará presente en los distintos niveles del sistema: lógico, aplicativo y técnico.
- Un sistema de auditoría ha de grabar tiempos, eventos y acciones, entre ellos:
  - a) toda la información relativa a la votación, incluyéndose aquí el número de electores, el número de votos emitidos, el número de votos nulos, el escrutinio y la repetición de escrutinios.
  - b) cualquier ataque infligido al sistema de votación electrónica y a su infraestructura de transmisión de datos.
  - c) los fallos del sistema, el mal funcionamiento del mismo y otros eventos que hubieran puesto en peligro el sistema.

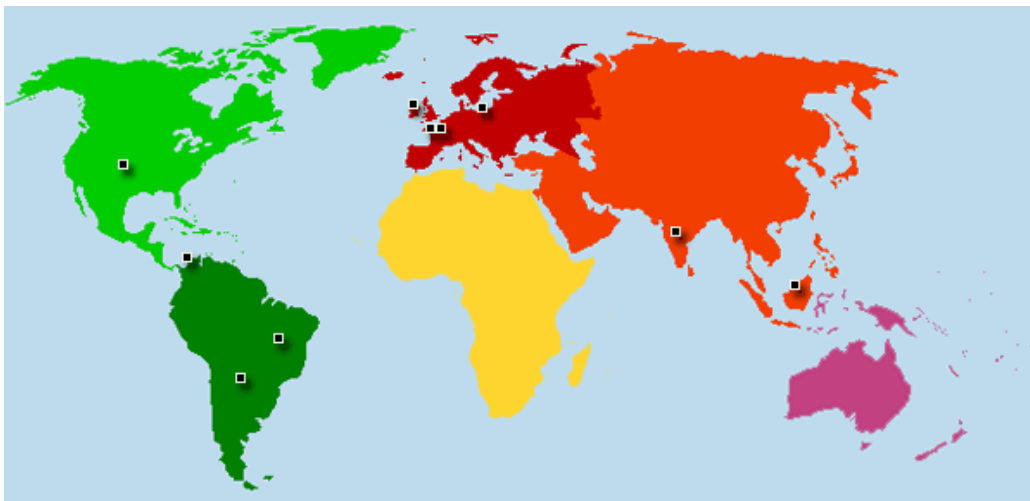
- El sistema de auditoría permitirá supervisar el proceso electoral y verificar que los resultados y los procedimientos respetan las previsiones legales en vigor.
- El sistema de auditoría permitirá el cruce de datos, para comprobar y verificar el correcto funcionamiento del sistema de votación electrónica y la exactitud de los resultados, detectando el fraude electoral y probando que todos los votos escrutados eran auténticos y que todos los votos emitidos fueron contados.

#### **6.4. 2.4.6.- Certificación.**

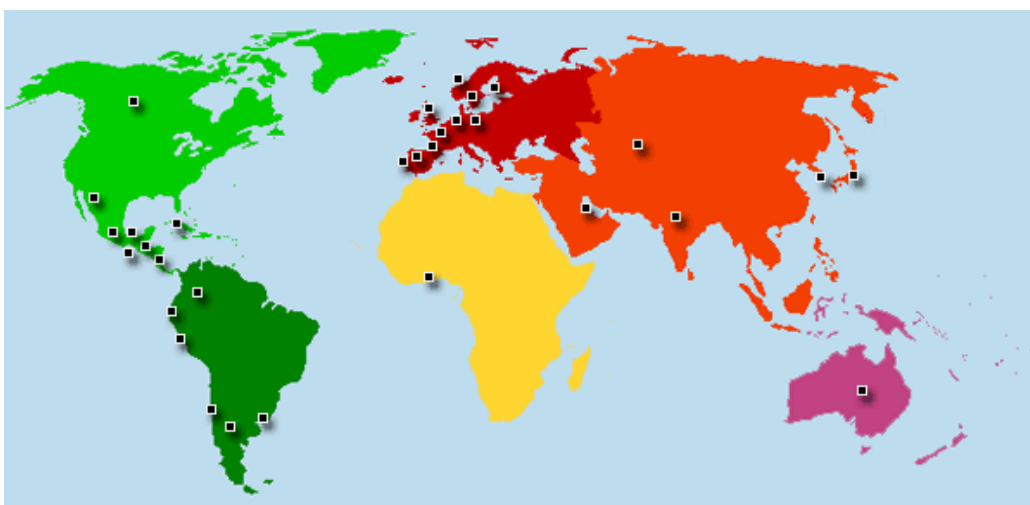
Los Estados iniciarán procesos de certificación que permitan a cualquier elemento tecnológico ser puesto a prueba, para lograr el certificado de cumplimiento de los requisitos técnicos descritos en la Recomendación. Se prevén sistemas de reconocimiento mutuo de certificados.

### 6.4.3.- EL VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO<sup>177</sup>

#### Países que lo tienen implantado



#### Países donde está en estudio



#### 6.4.3.1.- Países que tienen implantado el voto electrónico.

Tales países, que figuran en la web citada al pie de la Comunidad Autónoma del País Vasco (actualizada a 22 de julio de 2011), son: Bélgica,

---

<sup>177</sup> La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene una página web con información muy interesante al respecto:

<http://www.euskadi.net/botoelek/>

Brasil, E.E.U.U., Estonia, Filipinas, Holanda, India, Irlanda, Paraguay y Venezuela.

Empezaremos por los más importantes, que a mi juicio son, por este orden: Estonia, EE.UU., Brasil y -contra pronóstico- Venezuela.

#### **6.4. 3.1.1.- Estonia.**

A mi entender y lo voy a decir claramente, el voto electrónico que no se lleva a cabo por Internet -o en general desde el lugar que el ciudadano libremente elija, a través del uso de las posibilidades seguras que ofrecen las redes globales de telecomunicaciones- no es más que una mera operación para facilitar el escrutinio, que no está a la altura de las posibilidades que ofrece la sociedad de la información. Es añadir ventajas operativas a la votación tradicional; pero sin obtener todas las ventajas operativas que la tecnología permite y ello con plena seguridad jurídica, a condición que el sistema esté adecuadamente organizado, a cuyo efecto, la Recomendación del Consejo de Europa se puede considerar exhaustiva.

Esto es, precisamente, lo que quiero destacar de Estonia. Se trata de un país que, al igual que otros con una Historia reciente mucho menos problemática, como Finlandia, han asumido el desafío de ser punta de lanza en la sociedad de la información y del conocimiento. Eso significa apostar decididamente por una educación de calidad y -en lo que aquí interesa- por situar en lo posible toda la dinámica social, en el núcleo de la sociedad de la información. No es muy difícil vaticinar que una decisión estratégica de este calibre tiene los réditos asegurados. Y se trata de una decisión estratégica que, en gran medida, pasa por el E-Government.

En Estonia todo arranca de un Plan de 2001, en el que los ciudadanos se registrarían como votantes-e, a fin de tener firma digital incorporada al correspondiente DNI electrónico, que les permitiera proceder de forma segura al voto por Internet, desde el lugar que tuvieran a bien. La prueba de fuego, se llevó a cabo en las Elecciones Legislativas al Parlamento de Estonia de 2007, donde casi un millón de ciudadanos/as votaron por Internet, con la particularidad de que se estableció que la votación por este procedimiento, se produciría con anterioridad al día de las elecciones. Es de suponer que ello se planteó así para evitar la duplicidad de voto, por si algunos de los votantes mediante Internet acudieran además a votar presencialmente a su censo electoral. Votando antes electrónicamente, las listas electorales tradicionales estarían actualizadas.

Realmente no tiene ningún sentido proceder de esta manera. Puesto que al estar el censo procesado electrónicamente, no sería excesivamente complejo conseguir que los datos de votación se actualizasen on line en tiempo real, de forma que el ciudadano/a que hubiera votado por cualquier procedimiento, quedase automáticamente inhabilitado para votar por otro. Es tan sencillo, que resulta sorprendente complicar las cosas hasta el punto de que el voto de Internet exija una fecha previa de votación. Proceder de la manera que se hizo en Estonia, lo único genera es una desconfianza innecesaria en la votación electrónica en general y en el voto por Internet en particular. Hay soluciones tecnológicas sobradas, para que el voto por Internet no haya de forzar, en ningún supuesto, excepciones al sistema electoral habitual.

En cualquier caso, hay que aplaudir a Estonia por haber introducido sistemas de votación por Internet sin complejos, pues si las cosas se organizan adecuadamente, no hay ninguna razón para desconfiar del sistema. Todo lo contrario. Nos hallamos ante un procedimiento de votación más seguro incluso que el tradicional, que tiene además el valor añadido de facilitar la participación ciudadana, sobre todo de los emigrantes y de aquellas personas

que no quieren o pueden desplazarse al Colegio Electoral. De hecho, en las Elecciones al Parlamento Europeo de 2009, Estonia fue pionera en el voto electrónico y específicamente en el voto por Internet. Asimismo se constató un importante incremento de la participación electoral.

Además de la votación por Internet, a través del DNIe, Estonia ha introducido recientemente la votación por medio del teléfono móvil, pues es posible almacenar un certificado digital en la tarjeta SIM del mismo.

#### **6.4. 3.1.2.- USA**

En los Estados Unidos de Norteamérica, existe una dilatada tradición en cuanto al uso de máquinas de votación. De hecho ya en 1982 se desarrolló una *cabina automática*, la *Myers Automatic Booth*, lo que dio lugar a un desarrollo de este tipo de sistemas, hasta el punto de que en 1960 más de la mitad de los sufragios se emitían a través de los mismos. En el cambio de milenio, el uso de las papeletas de votación era ya prácticamente anecdótico. Bien es cierto que por la estructura federal de la Unión, el uso de métodos automáticos se lleva a cabo con las tecnologías más diversas, desde máquinas de palanca hasta tarjetas perforadas, lectores ópticos, o registro electrónico directo, normalmente por pantalla táctil. Además la legislación vigente obliga a que todos los colegios electorales dispongan de máquinas habilitadas para el voto de personas con discapacidad. A partir del año 2000 se han hecho pruebas de voto por Internet; pero el sistema sólo se ha implementado para militares destinados fuera del país en las elecciones presidenciales de 2008, astronautas, o para los ciudadanos del Estado de Florida, residentes en Reino Unido, Alemania y Japón. Cuestión distinta es lo que ha sucedido en las elecciones primarias de los grandes partidos, en las que ya se ha normalizado el voto por Internet de los electores residentes fuera de los Estados Unidos.

En resumen, el voto automático y singularmente por procedimientos electrónicos es el sistema habitual en EE.UU. y esto no cambia por el hecho de que hayan existido diversas investigaciones, que han puesto de manifiesto algunos fallos de seguridad en el mismo. Llamo la atención sobre este extremo, porque en demasiados países se han detectado lagunas de seguridad, lo que es especialmente negativo, porque induce a la desconfianza sobre el voto electrónico y si las cosas se hacen bien, técnicamente eso no debiera suceder, más allá de la mera anécdota.

Hay que afirmar rotundamente que el voto electrónico -incluido el que se lleva a cabo a través de Internet- no tiene por qué ser menos confiable que el que se lleva a cabo por los procedimientos tradicionales. Todo lo contrario. Los sistemas informáticos pueden ser mucho más seguros que los sistemas tradicionales, cuyas deficiencias de seguridad y hasta de confidencialidad son sobradamente conocidas; pero los nuevos sistemas tienen en su contra que los seres humanos tendemos a temer aquello que no conocemos, precisamente por la inseguridad que nos genera.

Esta situación tan característicamente *humana* del temor y desconfianza hacia lo que no se conoce, tiene dos agravantes singularmente importantes. Uno de ellos es la presencia de un número no pequeño de tratadistas, que sin tener una formación adecuada -particularmente en las tecnologías de la información y las comunicaciones- dogmatizan hacia lo que ellos -precisamente por desconocimiento del medio tecnológico- consideran una incompatibilidad entre el voto electrónico y los fundamentos conceptuales del sufragio, cuando no con la propia democracia. El segundo agravante es que en el voto electrónico no podemos permitirnos agujeros de seguridad y no sólo por la trascendencia de la materia, sino también para no dar argumentos empíricos a tanta crítica infundada.

#### **6.4. 3.1.3.- Brasil.**

En Brasil se ha desarrollado mucho el sistema de *urnas electrónicas* que ya se instauró con gran éxito en 1996, al ser utilizado por un tercio de los electores, porcentaje que subió paulatinamente hasta que se llegó al 100%, en el año 2002. Las urnas electrónicas son propiedad del Estado y se fabrican en Brasil, bajo la tutela del Tribunal Superior Electoral. Básicamente el sistema de urnas electrónicas no facilita tanto la votación, como el escrutinio, puesto que el sistema de identificación de electores y votación, es incluso más lento que el tradicional, aunque se ha intentado solucionar, a partir de 2008, con la introducción de urnas biométricas, las cuales funcionan por reconocimiento de huella dactilar, que es el sistema que actualmente ya se ha universalizado en todo el país.

Desde el punto de vista de seguridad, es importante que en los últimos años el sistema haya sido puesto a prueba, programando ataques contra el mismo, en los que han participado entidades de todo tipo, públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales y hasta hackers. El sistema ha pasado sin problemas tales pruebas.

El sistema brasileño ha suscitado mucho interés en todo el mundo y ha sido exportado a otros Estados, fundamentalmente iberoamericanos. Todo ello aparte del asesoramiento que se ha dado a muchos más países.

#### **6.4. 3.1.4.- Venezuela.**

Venezuela también implantó el voto electrónico en fecha tan temprana como 1998, con el apoyo tecnológico de la empresa española Indra. Bien es cierto que al principio con innumerables problemas y fallos, al menos mientras se basaba en la lectura óptica del voto (de 1998 a 2003). A partir de 2004



dicho procedimiento se sustituyó por otro de máquinas de votación dotadas de pantallas táctiles, cuyo funcionamiento no ha planteado problemas técnicos de ningún tipo. Tales máquinas se complementan con un sistema asimismo electrónico de reconocimiento de la huella dactilar que permite identificar al elector; pero al no tener conexión con la urna electrónica garantiza completamente el secreto del voto.

#### **6.4.3.1.5.- Otros países.**

-India: Se empezó a utilizar un sistema de tablero electrónico en algunos Estados, a partir de 1998 y se extendió a todos los estados en 2003. E incluso a partir de 2006 se adaptó el voto electrónico, en muchos Estados, a las personas con discapacidad.

-Bélgica: El sistema belga data de 1989 y es prácticamente imprescindible, debido a la complejidad de escrutar los votos en un alambicado sistema electoral de listas abiertas. Se usa un sistema de tarjeta con banda magnética.

-Holanda: El nuevo procedimiento de votación se adoptó en 1965 y se utilizaba un sistema de tablero electrónico con pantalla no táctil. En 2006 se detectaron gravísimos fallos de seguridad en el mismo, por lo que las Elecciones Generales de 2010 se realizaron por sistemas tradicionales.

-Filipinas: Después de unas pruebas piloto realizadas en 1996, el primer proceso electoral en el que se utilizó el voto electrónico, mediante máquinas de lectura óptica, fue en las Elecciones Generales de 1998, en Mindanao. Destaca el hecho de que a partir de 2007 ya se ha empleado el voto por Internet, para filipinos residentes en el extranjero. En concreto, en 2007, se hizo con treinta mil filipinos registrados en Singapur. En las elecciones

legislativas de 2010 se efectuó con un sistema de votación por urna electrónica, que estuvo plagado de fallos, lo que no es extraño en un país como Filipinas, donde el fraude lectoral es una constante, cualquiera que sea el procedimiento.

#### **6.4.3.2.- El voto electrónico en España.**

##### **6.4.3.2.1.- A nivel nacional.**

La primera vez que se ha llevado a cabo una prueba de voto electrónico en España, ha sido en las Elecciones Generales de 2004, con 300 electores de tres Mesas situadas en las poblaciones de Zamora, Toro (Zamora) y Pol (Lugo). La tecnología fue suministrada por Indra. Los electores, una vez realizada la votación por el sistema tradicional, tenían acceso a un ordenador, donde visualizaban en pantalla papeletas de distintas candidaturas, pudiendo seleccionar la deseada.

En el año 2005, a colación del referéndum sobre la Constitución Europea, se hicieron pruebas, sin validez legal alguna, de voto remoto a través de Internet, en un municipio de cada una de las 52 provincias de España que, como parece lo razonable, se hacía a través de certificados digitales, si bien resulta sorprendente que no se hiciera específicamente a través del DNLe, que en 2005 ya estaba en sus primeras fases de implantación. Fue una experiencia de la que prácticamente no se informó a los ciudadanos, lo que explica la baja participación en la misma de sólo el 0,54% de los censados.

##### **6.4.3.2.2.- Comunidades Autónomas.**

**-País Vasco:** Es la primera Comunidad Autónoma que ha regulado el voto electrónico, en concreto en la Ley 15/1998, de 19 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. Se ha producido, sin embargo, una situación curiosa, toda vez que la única Ley española reguladora del voto electrónico, o al menos los preceptos legales al efecto de la referida Ley, nunca se han llegado a aplicar, puesto que antes de implementarla se desarrolló un nuevo sistema para la Comunidad Autónoma del País Vasco -distinto del legal- que no tiene cabida en la normativa vigente. Dicho sistema se denomina *Demotek*.

Al parecer, la razón de todo ello es que la Ley 15/1998 separaba el voto electrónico -que era presencial- del voto tradicional y se impuso la idea de que se necesitaba un sistema más integrado que el previsto legalmente, haciéndolo a la vez más amigable y sencillo para el votante.

En la práctica, pues, la previsión legal no sirvió para nada y se desarrolló otro sistema, el referido *Demotek*, que a tenor de la información obrante en la página web del Gobierno Vasco, tampoco ha servido para mucho, pues no se le ha dado trascendencia normativa y, en consecuencia, tampoco ha sido utilizado en ninguna de las elecciones al Parlamento Vasco.

El sistema *Demotek*, en el marco del Programa *Intek* del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, fue desarrollado conjuntamente por empresas, la Red de Centros Tecnológicos y la propia Universidad del País Vasco. Tiene un planteamiento de votación muy parecido al tradicional, para ser fácilmente asimilable por los electores, pero a partir de su carácter electrónico, agiliza el recuento de las papeletas, así como la transmisión y comunicación de los resultados electorales.

*Demotek* está basado en una papeleta apta para el recuento electrónico, que se cierra sobre si misma y se inserta en una urna idéntica a las tradicionales, dotada de una tapa especial para esta forma de recuento. Dicha

tapa tiene un procedimiento de verificación de la legibilidad de la papeleta, previo a la inserción de la misma en la urna electrónica. De esta forma, el recuento es instantáneo; pero al figurar también en la papeleta los datos de la votación tradicional, es posible proceder a un recuento manual.

El sistema *Demotek* apenas ha pasado de las demostraciones en múltiples encuentros y simposios. Su utilización práctica se ha ceñido a procesos electorales de la Universidad del País Vasco y a una experiencia piloto en las Elecciones Autonómicas de Cataluña, del año 2003.

**-Cataluña:** Hubo una primera experiencia piloto en el año 1995, en dos Colegios Electorales, uno de Barcelona y otro de la localidad gerundense de Anglés. La experiencia se hizo con el sistema de tarjeta de banda magnética. En la misma participaron voluntariamente 851 votantes. En las Elecciones Autonómicas de 2003 se llevó a cabo una experiencia más amplia, en la que se experimentó con tres sistemas distintos: Uno de ellos era *Demotek*, del País Vasco, y otro de pantalla táctil implementado por Indra. Para electores catalanes residentes en el extranjero, se hicieron pruebas con el voto por Internet.

**-Galicia:** Hubo una experiencia en dos Mesas de Santiago de Compostela, en las Elecciones al Parlamento de Galicia de 1997. Con dos sistemas distintos de tarjeta con banda magnética. En las Elecciones autonómicas de 2005 las pruebas se hicieron con el sistema de pantalla táctil de Indra, con el que incluso se ensayó la votación remota, desde la Casa de Galicia de Montevideo (Uruguay).

**-Andalucía:** Estas tecnologías se han llevado a la práctica en colaboración conjunta entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de Jun. Ello se hizo, por vez primera en las Elecciones Generales/Autonómicas

de 2004, precisamente con un sistema de voto por Internet, mediante firma electrónica, desarrollado por Indra.

**-Comunidad Valenciana:** En las Elecciones Autonómicas de 1999 se realizó una prueba en Villena (Alicante) con el sistema de tarjeta de banda magnética.

**-Baleares:** En las Elecciones Autonómicas de 2003, se llevó a cabo una prueba, mediante el sistema de pantalla táctil.

#### 6.4.4.- CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA.

Por fortuna los tratadistas del Derecho Político más versados hacia las TICs, como los que integran la red de especialistas de Lorenzo Cotino Hueso<sup>178</sup>, tienen otra sensibilidad hacia el voto electrónico -también a distancia- que podríamos denominar *opuesta* a la de tratadistas *clásicos* de la materia como Sanz Arcega, o González de la Garza. El grupo del profesor Cotino no sólo acepta -como es razonable- el voto electrónico, sino que aporta interesantes ideas sobre una cuestión más amplia, cual es la democracia electrónica. Y lo que es más, Cotino (2006)<sup>179</sup> tiene un escrito de lo más revelador, en cuyo título queda claro que la democracia electrónica es una cuestión cualitativamente más importante que el mero voto electrónico.

---

<sup>178</sup> COTINO HUESO, L. y OTROS (2007): *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.

<sup>179</sup> COTINO HUESO, L. (2006): *El Voto Electrónico o la Casa por el Tejado. La Necesidad de Construir la Democracia y Participación Electrónicas por los Cimientos*. En la obra colectiva coordinada por el propio COTINO, L.: *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*. Granada: Comares.

Lorenzo Cotino insiste en ideas nucleares para la democracia, que se refuerzan con la democracia electrónica, cuales son las de transparencia y participación<sup>180</sup>. Como acertadamente afirma Cotino: *Como en otros ámbitos he insistido, la democracia electrónica, ni empieza ni acaba, afortunadamente, en el voto electrónico, pese a que se suelen identificar una por otro.*

En el capítulo conclusivo, aporta Cotino, algunas ideas interesantes, de entre las que destacan las que prefiguran la necesidad de una Ley de Transparencia, que con tanto retraso ha comenzado a elaborarse en España:

*Se pueden regular los tipos de información pública para, a partir de esta tipología, conferir un régimen jurídico diferente a cada tipo de información, lo cual repercute y mucho en la configuración de esta información y su traslación a los medios telemáticos y electrónicos. Así, se puede regular la información como información general (organización y funciones de las administraciones, requisitos de los trámites, solicitudes y procedimientos, etc.) o particular (estado de procedimiento e identificación personal). A partir de ahí, determinar condiciones de acceso, titulares, límites, condiciones de acreditación en la red, etc.*

*También se puede regular y reconocer más allá que de una forma simbólica, sino estableciendo garantías, los derechos “electrónicos” de los ciudadanos: derecho de acceso a los sitios públicos, derecho de participar e influir en los sitios web públicos, derecho a interactuar con los poderes públicos, derecho de ejercer el derecho de petición ante las instituciones*

---

<sup>180</sup> COTINO HUESO, L. (2007): *El Débil Compromiso Normativo por la Transparencia y Participación Electrónicas. Situación Actual y Posibilidades de Futuro*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.

También: COTINO HUESO, L. y OTROS (2006): *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*. Granada: Comares.

*públicas, derecho de acceder a los archivos y expedientes electrónicamente, etc., derecho de participar y transmitir mensajes a los órganos participativos de forma electrónica, derecho de uso del correo electrónico y similares, derecho de acceder a las direcciones electrónicas de los representantes políticos, derecho de obtener una respuesta en un plazo determinado, derecho de obtener un acuse de recibo a la solicitud formulada, etc. (...)*

*Otro aspecto cuya regulación y compromiso jurídico tiene un gran potencial es el de la información pública activa. No se trata sólo de la posibilidad de información pasiva (a petición del ciudadano o colectivo, ejerciendo sus posibles derechos de acceso), sino de la emisión activa de información por la institución de que se trate.(...)*

*En el ámbito más concreto de la participación debe detallarse también cómo ejercer los derechos de quejas, sugerencias y petición. En este ámbito, las exigencias de autenticación no deben cerrarse únicamente al caso del DNI electrónico y a la firma digital, sino que en muchos casos los niveles de autenticación pueden ser mucho más ligeros y por tanto, menos limitativos<sup>181</sup>.*

En la misma obra coordinada por Cotino (2007), Rafael Rubio se plantea la relación entre la tecnología y los nuevos movimientos sociales. Cómo él mismo dice: *Hoy podemos decir que Internet es un medio ideal para facilitar la participación política de los ciudadanos, a través de la interacción entre los representantes y sus representados, y de los representados entre sí*<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> COTINO HUESO, L. (2007): *El Débil Compromiso...* Op. Cit. Págs. 84 y 85.

<sup>182</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. (2007): *El Protagonismo de las Nuevas Tecnologías en los Nuevos Movimientos Sociales*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.

También: RUBIO NÚÑEZ, R. (2000): *Internet en la Participación Política*. Revista de Estudios Políticos nº 7/2000.

Rubio afirma sin ambages que *hablar de Internet en el mundo de la política es, ya hoy, hablar del presente*. Internet es protagonista de los procesos políticos, tanto como de los específicamente electorales, debido a su universalidad, instantaneidad, gratuidad e interactividad. Pero donde -remarca Rubio- se plantea el carácter revolucionario de Internet, es en su efecto descentralizador de la política, que contribuye a facilitar el fortalecimiento democrático:

*Este potencial reside fundamentalmente en su capacidad de crear, mantener, gestionar y dirigir redes sociales. Si, como apuntaba Sartori a principios de los años 70 “el sistema democrático acaba por desplazar la localización del poder político desde su sede institucional -es decir el gobierno y el parlamento- a una sede de hecho, que en definitiva es la dirección de los partidos políticos”. Hoy, como consecuencia directa de la sociedad de la información, la labor de los distintos grupos y los ciudadanos se va haciendo cada vez más necesaria, hasta el punto de reclamar el protagonismo que les corresponde en la vida política, y los partidos no pueden ser ajenos a semejante evolución*<sup>183</sup>.

En resumen, Internet devuelve el protagonismo a los ciudadanos, incluso frente a los partidos políticos. Por eso, concluye el propio Rubio: *Lo decía Jock Gill, jefe de la campaña en Internet del Presidente Clinton, “a través de Internet se genera la comunicación y con ella se produce el milagro de transformar las relaciones de propaganda o de mera información en relaciones políticas permanentes”. Internet hoy se ha convertido en un instrumento indispensable para establecer consensos, aglutinar intereses, y despertar el espíritu comunitario. La revolución está en marcha, sólo hay que unirse a ella.*

---

<sup>183</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. (2007): *El Protagonismo...* Op. Cit. Pág. 106.



Asimismo destaca en la obra coordinada por el profesor Cotino, la aportación de Francisco Manuel García Acosta<sup>184</sup>, centrada, como la del propio Lorenzo Cotino, en la participación, que por los procedimientos telemáticos puede contribuir a hacer realidad el mandato constitucional del artículo 9.2, que ordena a los poderes públicos, entre otras cosas, facilitar la participación de todos los ciudadanos, en la vida política, económica, cultural y social.

Ya para concluir con la cuestión de la Democracia-E, diré que el día 6 de junio de 2012, el diario digital El Confidencial<sup>185</sup>, publicaba una noticia con un título de lo más revelador: *Una diputada del PP embarazada será la primera en estrenar el voto telemático*. El artículo obviamente se refería al voto electrónico remoto de los Diputados/as del Congreso en España. Se refiere al caso de la diputada del PP gallego Olga Iglesias, en avanzado estado de gestación y que, por razones médicas, no puede desplazarse a Madrid ni en avión ni en otros medios de transporte.

Conforme explica la propia Diputada, *yo no estoy de baja, que conste, lo que pasa es que no puedo ejercer mi actividad parlamentaria. A partir de la semana 35 las aerolíneas ya no dejan volar a las embarazadas y mi domicilio está a 500 kilómetros de Madrid, lo que hace desaconsejable el viaje tanto en coche como en tren*. Como se dice también en la referida noticia de prensa, en relación con el Senado: *El voto telemático no se aplicará, sin embargo, a las diputadas que, por ejemplo, quieran aducir razones de conciliación para cuidar de sus hijos pues entiende la Cámara que, en esos casos, sí que pueden acudir al pleno para votar. Un caso así fue reclamado hace unos días por la*

---

<sup>184</sup> GARCÍA ACOSTA, F. M. (2007): *Participación y Democracia Electrónicas en el estado Representativo*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.

<sup>185</sup> [www.elconfidencial.com/espana/2012/06/06/una-diputada-del-pp-embarazada-sera-la-primera-en-estrenar-el-voto-telematico-99406/](http://www.elconfidencial.com/espana/2012/06/06/una-diputada-del-pp-embarazada-sera-la-primera-en-estrenar-el-voto-telematico-99406/)

*senadora del PSC Iolanda Pineda, que acudió al pleno de la Cámara Alta con su hijo en brazos para reclamar la incorporación del voto telemático al Senado, en donde todavía no es posible.*

La información completa sobre la regulación de la materia, por lo que al Congreso de los Diputados se refiere, está en la página web de la denominada Cámara Baja<sup>186</sup>, y se reproduce acto seguido, tal como figura en la misma.

***La Mesa aprueba el procedimiento para el voto telemático en caso de maternidad, paternidad o enfermedad grave.***

*fecha 21/05/2012*

*La Mesa del Congreso de los Diputados ha aprobado una resolución para el desarrollo del procedimiento de votación telemática previsto para determinadas votaciones en los casos de maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan el desempeño de la función parlamentaria.*

*Este procedimiento, regulado en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados aprobada en julio de 2011, concretamente en el apartado tercero del artículo 79 y el apartado segundo del artículo 82, permite la votación telemática en casos autorizados previamente por la Mesa y en los puntos que no sean susceptibles de modificación ni fragmentación durante el Pleno.*

*Una vez aprobada esta reforma, la Mesa del Congreso de los Diputados ha adoptado las disposiciones y medidas necesarias para la puesta en práctica del procedimiento telemático con verificación personal de votación previsto en la presente reforma reglamentaria.*

*La resolución establece que "el diputado que prevea su ausencia en una sesión plenaria y desee ser autorizado por la Mesa para participar en sus votaciones deberá cursar la solicitud de emisión de voto telemático mediante escrito dirigido a la Mesa*

---

<sup>186</sup> [www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?\\_piref73\\_7706063\\_73\\_1337373\\_1337373.next\\_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=6523&mostrarvolver=N](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=6523&mostrarvolver=N)

*del Congreso de los Diputados, en el que deberá exponer y justificar las razones que le impiden el ejercicio de la función parlamentaria. El diputado deberá precisar en este mismo escrito el tiempo en el que prevea que no va a poder ejercer sus funciones parlamentarias con normalidad".*

*La Mesa adoptará un acuerdo motivado autorizando el ejercicio del voto mediante procedimiento telemático con comprobación personal. Este acuerdo precisará los puntos concretos del orden del día del Pleno para los que se autoriza la votación mediante procedimiento telemático, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación durante el debate en Pleno.*

*También se hará constar el momento de inicio y el momento de finalización del tiempo de emisión del voto telemático por el diputado autorizado, que no podrá autorizarse para más tarde de una hora antes a la prevista para el inicio de la votación presencial en el Pleno de la Cámara. En caso de que la ausencia vaya a prolongarse más de una semana, la Presidencia, por delegación de la Mesa, precisará los puntos de cada orden del día del Pleno que cada semana puedan ser votados de acuerdo con este procedimiento, así como los momentos de inicio y de finalización del tiempo de emisión del voto.*

*Para ejercer su voto, el diputado autorizado deberá acceder mediante su contraseña a la intranet del Congreso. La comprobación telemática de la identidad del diputado autorizado mediante un certificado de firma digital será imprescindible para concluir con éxito la votación. Tras ejercer el voto, la Presidencia comprobará telefónicamente con el diputado autorizado, antes del inicio de la votación presencial en el Pleno, la emisión efectiva del voto y el sentido de éste.*

*Una vez verificados dichos extremos, el voto se trasladará a la Presidencia al inicio de la votación presencial para que pueda anunciar el resultado acumulado de las votaciones. En el supuesto de que se produjera empate, el sentido de la votación emitida telemáticamente se mantendrá para las subsiguientes votaciones del mismo punto, siempre que la repetición de las votaciones realizadas al amparo del artículo 88 del Reglamento se produzca con carácter inmediato.*

*En otro caso, la Presidencia precisará si las subsiguientes votaciones pueden ser objeto de votación no presencial. En las votaciones secretas para la elección de personas, el voto telemáticamente emitido se imprimirá en una papeleta en la que*

*constará el nombre o nombres de los candidatos elegidos, omitiéndose la identificación del diputado autorizado. Dicha papeleta de voto será introducida por la Presidencia en la urna.*

### ***Reglamento del Congreso***

*El apartado 3 del artículo 79 del Reglamento del Congreso de los Diputados por el que se determina que "se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma". Asimismo, se añadió un nuevo apartado 2 en el artículo 82 de esta norma, que quedaría redactado del siguiente modo:*

*1. La votación podrá ser:*

- Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.*
- Ordinaria.*
- Pública por llamamiento.*
- Secreta.*

*2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria, y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.*

*A tal efecto, el diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.*

Es muy significativo que lo único que se haya previsto en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sea la emisión automática del voto y no la participación telemática en las deliberaciones, que también es perfectamente factible, desde el punto de vista tecnológico. Sencillamente se trataría de implementar sistemas securizados de *telerreunión*, que son factibles en cualquier circunstancia, y más todavía en el caso del Congreso de los Diputados, que dispone de una Intranet<sup>187</sup>. De hecho, el voto se emite por procedimientos seguros basados en la firma electrónica, según la información que figura en El Confidencial: *Para ejercer su voto, el diputado autorizado deberá acceder mediante su contraseña a la red interna (Intranet) del Congreso. Además, la comprobación telemática de la identidad del diputado autorizado mediante un certificado de firma digital será imprescindible para concluir con éxito la votación.*

El hecho de que se regule en voto telemático de los Diputados/as y no se articule -ni siquiera se menciona- su participación telemática en las deliberaciones, es de lo más significativo. Como dice la profesora Paula López Zamora (2006)<sup>188</sup>:

*Aunque se pueda o se quiera considerar que Internet podría dar mejores resultados en este contexto, hasta hace poco los Gobiernos se limitaban a utilizar la red como tablón de anuncios electrónico para publicar su información, sin ningún tipo de intención de motivar la interacción entre ellos y los ciudadanos. En este sentido, y dando un uso tan limitado de Internet, resulta muy difícil que la red cambie drásticamente por medio de la tecnología, la visión negativa y el profundo desencanto político que siente la mayoría de los ciudadanos del mundo.*

---

<sup>187</sup> MANTECA VALVERDE, V. (2009): *Funcionamiento Electrónico de los Órganos Colegiados*. En la Revista *Actualidad Administrativa* nº 8.

<sup>188</sup> LÓPEZ ZAMORA, P. (2006): *El Ciberespacio y su Ordenación*. Madrid. Grupo Difusión. Pág. 80.

De regreso a la noticia reseñada del periódico El Confidencial, en la misma se sigue diciendo: *La Mesa decidirá también el momento de la votación telemática, que se llevará a cabo antes del pleno correspondiente, como muy tarde, una hora antes el inicio de la votación presencial.* En otras palabras, ni siquiera se descarta que la Diputada vote antes de que se produzca la deliberación, lo que desde el punto de vista de la democracia es rigurosamente antiestético, sin ni siquiera plantearnos la más grave cuestión de fondo que supone votar sin deliberar; pero eso ya sería materia de otra Tesis Doctoral, lo que denota a las claras que acabo de terminar la presente, por lo que, sin mayores comentarios, procedo a reseñar las conclusiones de la misma.

## **CAPÍTULO 7.- CONCLUSIONES.**

### **7.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA IMPORTANCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y ECOLÓGICA DEL E-GOVERNMENT.**

#### **7.1.1.- PRELIMINAR: LA IMPORTANCIA DEL E-GOVERNMENT.**

##### **Conclusión 1ª.- El E-Government como herramienta para una mejor Administración al servicio de los ciudadanos.**

La OCDE ha insistido en que la Administración Electrónica constituye un reto mucho más complejo que simplemente emplear las TIC para automatizar los procesos de la Administración y poner información y servicios en línea. En la actualidad es una forma de integrar los servicios, incluso entre distintas Administraciones Públicas, para presentarlos de una manera clara y uniforme al ciudadano usuario, especialmente a través de los portales integrados y el principio de *ventanilla única*, sin que ello suponga una recentralización administrativa, sino una mayor eficacia, eficiencia y coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas.

La introducción de las TICs es sólo un ingrediente más de la Administración Electrónica. Igual importancia tienen el cambio organizativo y la adquisición de nuevas aptitudes que lleven consigo un cambio de mentalidad. El cambio hacia una organización acorde con el concepto de primacía del usuario, que estaba ya en la base del enfoque denominado *nueva gestión pública*, se ve reforzado por la Administración Electrónica.

En alguna medida existe E-Government desde que la teleinformática irrumpe en la simplificación y mejora de las tareas administrativas; pero una visión tan estrictamente *técnica* del E-Government, por una parte supone remontarse a la introducción de la informática a la realización de las tareas características de la Administración Pública y por otra no es propiamente definitoria del E-Government, que comienza propiamente, cuando la innovación a través de las TICs en las Administraciones Públicas, busca una Administración más eficaz y eficiente al servicio del ciudadano. El auténtico E-Government supone una mejora tecnológica que ayuda a la prestación de servicios públicos de calidad y a menor coste. En suma, está al servicio de los ciudadanos/as y no de la propia Administración.

#### 7.1.2.- IMPORTANCIA SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

##### **Conclusión 2ª.- La Administración Electrónica ha de ser inclusiva.**

Bien se podría afirmar que la razón de ser de los *Surveys* o *Encuestas* de la ONU sobre E-Government, es la de un observatorio para verificar e impulsar que los sistemas de Administración Electrónica se hagan con criterios inclusivos; es decir, superadores de la brecha digital. De ahí que la ONU, en mayor medida que la OCDE -cuyas preocupaciones son más estrictamente económicas que sociales- promueva los servicios multicanal: El multicanal garantiza la prestación de servicios a aquéllos que más lo necesitan, es decir los colectivos más desfavorecidos y en consecuencia más afectados por la brecha digital; pero no deja de ser más cara la prestación del servicio. Se insiste, pues, en que hay que equilibrar la finalidad que persiguen los servicios multicanal, con la mayor capacidad financiera que se necesita para mantenerlos.



**Conclusión 3ª.- El E-Government ha de ser diseñado con las miras puestas en la población vulnerable.**

La Administración Electrónica es particularmente útil para la población vulnerable y el fenómeno paralelo de reducir la brecha digital. De hecho hay servicios públicos tan esenciales como la sanidad y la educación, que se pueden prestar con mayor eficacia a través de *E-services*, como la salud-E (*E-health*) que permite a la gente de zonas rurales acceder al médico on line y la teleformación, que hace posible, sobre todo a los jóvenes, recibir los servicios de educación, en lugares remotos. Un aspecto muy importante de la brecha digital es la accesibilidad, porque afecta especialmente a un colectivo tan vulnerable, como las personas con discapacidad. A nivel de iniciativas para superar la brecha digital -incluida la accesibilidad-, el *Survey* 2012 de la ONU destaca *Robobracille* de Dinamarca robobracille.org que traduce los documentos escritos a lenguaje hablado sintético, permitiendo a los invidentes acceder a su contenido.

En lo que se refiere a las diferencias de género (sexo), los resultados sorprenden positivamente, toda vez que las mujeres tienen mayores niveles de participación en las redes sociales que los hombres. Son el 47,9% de los participantes, pero visitan el 57% de las páginas y le dedican más tiempo que los hombres, un promedio de 5,5 horas al mes, frente a 4 de ellos. Y lo que es más importante, estas proporciones son muy parecidas en todos los países del mundo.

En cualquier caso los beneficios del E-Government son muy amplios, pues alcanzan a personas con discapacidades, pobres, mujeres, niños, ancianos y comunidades que viven en áreas rurales remotas.

### 7.1.3.- IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL E-GOVERNMENT.

**Conclusión 4ª.- La Administración Electrónica reduce los costes de la prestación de servicios públicos, lo que es básico en la actual situación de profunda crisis económica.**

Esta cuestión se ha estudiado en algunos países, como Australia, donde de 24 proyectos analizados se observó cómo de una inversión de 108 millones de dólares australianos, la reducción de costes se estimaba en 100 millones de dólares, lo que equivale a una ratio coste/beneficio del 92,6 %. En el Reino Unido se constataron resultados parecidos y se estimó que el plazo de recuperación de la inversión de los proyectos variaba entre cuatro meses y 11,5 años, con una media de 4,8 años.

Uno de los grandes puntos críticos de la crisis económica que azota Europa y especialmente a algunos países, como España, se halla en la hipertrofia del sector público, que muy aproximadamente representa el 50% del PIB. En consecuencia, todo lo que sea mejorar la productividad de un sector público de estas características, representa un importante avance en la superación de una de las más importantes causas de la presente y grave crisis económica. El E-Government es, sin duda, básico a estos efectos.

**Conclusión 5ª: Los programas de Administración Electrónica estimulan la economía nacional.**

Máxime cuando ayudan a la difusión de las nuevas tecnologías entre la población, como se puede observar en el ejemplo paradigmático del DNIe.

El mayor catalizador de los últimos tiempos se halla en las tecnologías móviles, pues donde han sido estimuladas por los poderes públicos han repercutido en incrementos anuales de más del 1% del PIB. La ONU considera los *datos abiertos* y la reutilización de la información del sector público, como una herramienta de primer orden para el desarrollo económico y social.

#### 7.1.4.- IMPORTANCIA ECOLÓGICA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

##### **Conclusión 6ª: La Administración Electrónica es Administración ecológica.**

De entrada la importancia ecológica del E-Government ha sido definida por la máxima *cero papel*, no sólo en los usos diarios de la Administración, sino también mediante la implantación del archivo electrónico; pero sus ventajas van mucho más allá de la reducción drástica del tradicional soporte papel y su directísima repercusión sobre la disminución del preocupante problema de deforestación, que nuestro mundo padece. Hay muchas otras ventajas, como la sustitución de los viajes por videoconferencias, los tiempos de desplazamiento que ahorran las telereuniones, el ahorro que suponen la teleformación, o de la Salud-E, que también se traduce en eficiencia energética, etc.

## 7.2.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA.

### 7.2.1.- ORIGENES DEL E-GOVERNMENT EN ESPAÑA.

#### **Conclusión 7ª.- La firma electrónica a: Primer presupuesto esencial del E-Government.**

Una Administración basada en la cultura informática, frente a la antigua Administración de la cultura del papel, exige que los grandes requisitos de seguridad técnica y por ende jurídica, propios de la antigua cultura del papel se trasladen a la nueva organización tecnológica de la Administración. La gran clave de esta *equivalencia funcional* se halla en la firma electrónica, que permite atender a las grandes premisas de la seguridad documental: Autenticidad, integridad, confidencialidad y no repudio. De ahí que haya sido trascendental para el desarrollo ulterior del E-Government en España, la regulación de la firma electrónica, en concreto a través del Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, que se adelantaba a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 1999/93/CE, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco legal para la firma electrónica y la posterior Ley de Firma Electrónica 59/2003, de 19 de diciembre.

#### **Conclusión 8ª.- El segundo presupuesto esencial del E-Government: La existencia de prestadores públicos de servicios de certificación.**

El primero de los prestadores públicos de servicios de certificación fue la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), hoy Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM), puesto que el

artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y en el Orden Social (conocida como Ley de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998) le otorgó tales funciones, al pretender que fuera el -entonces- Ministerio de Economía y Hacienda, el que controlase tales servicios en la Administración del Estado, porque -no nos engañemos- la Administración Electrónica propiamente dicha no surgió en España tanto al servicio del ciudadano, como del propio Estado, con finalidades esencialmente recaudatorias. Un leve -aunque costoso- cambio de esta situación, se produjo cuando la Ley de Firma Electrónica, a finales de 2003, estableció el DNLe y la consiguiente duplicidad de Entidades de Certificación, creándose la segunda PKI (*Public Key Infrastructure*) de la AGE en la Dirección General de la Policía.

**Conclusión 9ª.- Hast a el año 2007 , en que se aprobó la LAECSP, España tuv o una Administra ción El ectrónica más al servicio de la Administración que del ciudadano.**

La Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se limitó a *abrir la puerta* a la Administración Electrónica, pero sin someterse a imperativos ni a plazos, por lo que resultó prácticamente inoperante. El Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero -significativamente aprobado a pocas semanas de unas Elecciones Generales- en lugar de implementar las previsiones no vinculantes de la LRJAP-PAC y en consecuencia dotarlas de eficacia -que es lo que debiera haber hecho-, se limitó a complicar artificialmente la cuestión, sin ninguna pretensión de operatividad. Las primeras medidas de E-Government -con las limitaciones señaladas en la conclusión anterior- se produjeron con el precitado artículo 81 de la Ley 66/1997; pero la tendencia de un E-Government *para la Administración* se mantuvo hasta el punto de inflexión que significó la LAECSP, en 2007, tanto con la nueva Ley 24/2001 de

Acompañamiento a la de PGE para 2002, y normativa de ejecución, que se llevó a cabo a través del Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, desarrollado, a su vez, por la Orden del Ministerio de Presidencia 1551/2003, de 10 de junio, que regula los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.

**Conclusión 10ª.- El DNIE: Una iniciativa señera, pero costosa y no suficientemente bien aprovechada.**

El DNIE fue creado por la Ley 59/2003, de Firma Electrónica, que lo regula en el capítulo III de su Título II (artículos 15 y 16) así como en su disposición adicional sexta. Lo importante del DNIE no es tanto su regulación concreta, como su existencia misma que, está destinada a *normalizar* la firma digital en la sociedad civil, con los beneficios inducidos que esto debiera generar para el desarrollo tecnológico y económico de España, a partir del impulso al comercio electrónico, sin ir más lejos. La cuestión es que el DNIE no se ha previsto para ello, con lo que resulta inusitadamente complicado firmar con el mismo un correo electrónico ordinario, por ejemplo, no se da suficiente soporte al ciudadano para utilizarlo, ni existen apenas convenios al efecto con entidades privadas, lo que en la práctica circunscribe su uso a la Administración Pública. Un gran derroche de medios, hasta el punto de duplicar innecesariamente las Entidades de Certificación de la AGE (FNMT-RCM y Dirección General de la Policía) para una utilidad que, en la práctica, se ha circunscrito al E-Government, habiéndose desperdiciado -si nadie lo remedia- una oportunidad irrepetible para el desarrollo de la sociedad y la economía de la información y el conocimiento, en España.

### 7.2.2.- LA LAECSP: AUTÉNTICO PUNTO DE INFLEXIÓN DEL E-GOVERNMENT EN ESPAÑA.

#### **Conclusión 11ª.- La LAECSP 11/ 2007, de 22 de junio, una Ley trascendental.**

La LAECSP es una excelente Ley que da un giro copernicano al E-Government, en España, a partir del reconocimiento *ex novo* de un auténtico *derecho público subjetivo* de los ciudadanos a relacionarse telemáticamente con las Administraciones Públicas. Es, además, legislación básica del Estado, con lo que se evita o palía el caos del anterior sistema de E-Government en el conjunto de las Administraciones Públicas, cuya articulación se basaba en convenios interadministrativos (en un país con más de 8000 Entes Públicos territoriales). La Ley establece plazo para su plena aplicabilidad en la AGE, a 31 de diciembre de 2009, con lo que se evitan los pretextos para su plena operatividad y, para las demás Administraciones Públicas territoriales, se establece la misma fecha, si bien por razones políticas -que hasta cierto punto son comprensibles- ello se hace con una *excusa presupuestaria*, obviamente falsa, por cuanto que la Administración Electrónica permite recuperar muy rápidamente las inversiones que en ella se hagan.

#### **Conclusión 12ª.- La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos: Una Ley con principios innovadores.**

Son de destacar los siguientes principios:

-La libre elección ciudadana del canal de comunicación con las Administraciones Públicas y consiguiente reducción de la brecha digital.

-Promoción del principio de accesibilidad.

-Un principio realmente operativo de *ventanilla única*.

-En sentido negativo y a reserva siempre de posibles alambiques reglamentarios y cuestiones que se podrían considerar *menores*, únicamente se destaca como realmente grave, la permisión de la *actuación administrativa automatizada*, que *legaliza* la adopción de resoluciones administrativas, sin intervención humana.

**Conclusión 13ª.- El desarrollo de la LAECSP está muy avanzado, tanto en la vertiente de planificación, como en la reglamentaria.**

-El Plan de Desarrollo de la LAECSP, aprobado por el Gobierno el 28 de diciembre de 2007. En él se trata de establecer un calendario de adaptación de procedimientos y disponer los medios necesarios para la plena operatividad de la LAECSP, a 31 de diciembre de 2009.

-En consonancia con el mismo, se aprobaron también un Plan Estratégico y un Plan de Actuación. Ambos están basados en servicios públicos centrados en los ciudadanos, adaptación y simplificación de procedimientos administrativos y formación de los empleados públicos. En ellos se destacan la participación ciudadana y la Inclusión-E.

-La pieza más importante del grupo normativo de la LAECSP, es el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley.

-Existen otros dos reglamentos básicos en ejecución de la LAECSP. El primero de ellos es el relativo al Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en el



ámbito de la Administración Electrónica, que está regulado por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero y tiene el carácter de *legislación básica*, con el objetivo confeso de dar *confianza* a los ciudadanos, en cuanto a su relación con la Administración por tales medios.

-El otro reglamento esencial, es el relativo al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), que se regula en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero. Se trata de un reglamento indispensable para la Administración Electrónica de un Estado como España, basado en autonomías territoriales y lógicamente tiene las miras puestas en la articulación con los demás sistemas de E-Government de los estados integrantes de la Unión Europea y los organismos de la misma.

-Existen asimismo varios reglamentos generales que desempeñan un importante papel en el desarrollo de la LAECSP, a través de disposiciones concretas de los mismos. El primero a destacar, por su importancia para los Derechos Humanos, es el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las Condiciones Básicas para el Acceso de las Personas con Discapacidad a las Tecnologías, Productos y Servicios relacionados con la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación Social.

-Otro importante reglamento general, básico para el desarrollo de la LAECSP, es el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de Ordenación del BOE, que convierte el mismo en una Gaceta plenamente digital, anticipándose así a las previsiones de la propia LAECSP, que obligaba a ello a 1 de enero de 2009.

-Las últimas disposiciones generales a destacar, son las pertenecientes al grupo normativo del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector

Público, que regula -a mi entender de forma más que discutible- la contratación pública electrónica, al margen de la LAECSP.

**Conclusión 14ª.- El gran avance de la Administración Electrónica española (2007-2010) se convierte en retroceso.**

La LAECSP sacó a España de las catacumbas mundiales de la Administración Electrónica, e hizo que entre 2007 y 2010, con su plena aplicación, pasase España a ser un país puntero en E-Government, a nivel global. Lamentablemente, la situación crítica en la que nuestro país se ha visto envuelto en los últimos años, con la consiguiente paralización de la inversión pública -al menos en determinados ámbitos-, ha hecho que España haya descendido del 9º puesto del ranking mundial en 2010, al 23º en 2012, lo que marca un declive sin precedentes en cualesquiera otros países europeos, incluidos los de la Europa del Este.

**7.2.3.- CUESTIONES CONEXAS CON LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

**Conclusión 15ª.- En materia de Protección de Datos Personales, lo auténticamente importante se halla , no en la AGE, sino en las Recomendaciones de la Comunidad de Madrid.**

Quien de verdad ha estudiado en detalle la problemática de la protección de datos personales, para la Administración Electrónica y ha elaborado un cuerpo doctrinal minucioso, potencialmente aplicable a todas las

Administraciones Públicas, ha sido la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, acaso porque su Director, en el momento en que se aprobaron las Recomendaciones a las que enseguida aludiré, era el profesor Antonio Troncoso Reigada. Esta Tesis se centra en la Administración Electrónica en el ámbito de la AGE, pero las Recomendaciones de la Agencia de la Comunidad de Madrid constituyen un cuerpo doctrinal y práctico, perfectamente extrapolable a la integridad de la Administración Electrónica Española. Son la Recomendación General sobre *Tratamiento de Datos de Carácter Personal en Servicios de Administración Electrónica*, que es la 3/2008, de 30 de abril y la Recomendación 2/2008, de 25 de abril, relativa a *Publicación de Datos Personales en Boletines y Diarios Oficiales en Internet, en Sitios Web Institucionales y en otros Medios Electrónicos y Telemáticos*.

**Conclusión 16ª.- El Teletrabajo en la Administración del Estado: Todavía en estado incipiente, pese al imperativo legal de regulación.**

A falta del preceptivo desarrollo de la Disposición Final Sexta de la LAECSP, que ordena al Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales, la regulación, antes del 1 de marzo de 2008, de las condiciones del teletrabajo en la Administración del Estado, en 2006 se llevó a cabo un proyecto piloto en la materia, coordinado por el MAP, y en el mismo año se desarrolló un Manual para la implantación de otros programas piloto sobre teletrabajo. El Manual está íntimamente vinculado con la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales.

**Conclusión 17ª.- La reutilización de la información del sector público: Un importante recurso económico.**

El Parlamento Europeo y el Consejo, adoptaron la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, que fue transpuesta al Derecho interno español por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, la cual a su vez tiene un Reglamento ejecutivo, aprobado por Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre. La principal idea-fuerza de todas estas disposiciones es que la información generada por el sector público tiene interés, tanto para las empresas como para los ciudadanos. En el aspecto empresarial, que es el que informa en especial la Directiva europea, dada su repercusión económica, se trata de crear productos de valor añadido en base a la información del sector público y de reforzar el uso transfronterizo de la misma.

**7.3.- FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

**7.3.1.-ASPECTOS TECNOLÓGICOS DEL E-GOVERNMENT DEL FUTURO.**

**Conclusión 18ª.- Desarrollo del M-Government, la TDT y el Cloud Computing.**

Es especialmente relevante, a día de hoy, la prestación de servicios basados en móviles, el denominado *M-Government*, por la sencilla razón de que es la tecnología personal más extendida y la de más rápida difusión de la

Historia de la humanidad. Dicha tecnología basada en el móvil permite además superar las carencias de los sistemas de telecomunicaciones y de los canales web tradicionales, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Además tiene la ventaja de ser una tecnología vinculada a la persona, lo que facilita la verificación de identidad y localización, abriendo más posibilidades de personalización de los servicios.

Por lo que a la televisión digital terrestre (TDT) se refiere, el Reino Unido, por ejemplo, está derivando la Administración Electrónica, aparte de los entornos móviles, a la TV digital. Los usuarios de Directgov [direct.gov.uk](http://direct.gov.uk) usan el servicio de TV en una proporción del 63% entre los ciudadanos por encima de los 35 años y en sectores de población, los desempleados que utilizan los servicios de E-Government vía TV digital alcanzan el 67%. De hecho una proporción considerable de la población británica casi nunca se conecta a Internet. Ello abona la importancia de centrarse no sólo en *La Red*, para el desarrollo de la Administración Electrónica, sino en todas las tecnologías con amplia difusión social.

Ya para terminar, cuando se usa el *cloud computing*, se puede conseguir una gran innovación y productividad, en el ámbito del E-Government, sin incurrir en grandes costes. En *la nube* se puede comprar capacidad de proceso, comunicaciones, almacenamiento y servicios de todo tipo, en la medida de las propias necesidades, sin hacer apenas inversión alguna en infraestructuras; pero en el ámbito de la Administración Pública, el *cloud computing* plantea un buen número de problemas, como la integridad del servicio, la seguridad de los datos, la protección de datos personales y hasta del marco regulativo, que dificulta a las Administraciones Públicas una externalización tan completa de las infraestructuras telemáticas.

### 7.3.2.- ASPECTOS SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL FUTURO.

#### **Conclusión 19ª.- Hacia una Administración Electrónica sustentada en redes sociales y servicios transeuropeos.**

Obvio es decir que las redes sociales, tan en boga en nuestros tiempos y las herramientas de colaboración (p. ej., las tecnologías Web 2.0) permiten a los usuarios desempeñar un papel activo en el diseño y la producción de servicios públicos, lo que hace que la Administración electrónica sea atractiva para la ciudadanía, lo que contribuye a normalizar su uso.

Por lo demás, en Europa se va hacia el fortalecimiento de la Unión a través de unos servicios paneuropeos. Un ejemplo claro en el que se tiende a la armonización, lo es el cumplimiento las obligaciones tributarias en materia de IVA, que en muy buena medida es transfronterizo. En el horizonte 2015, establecido en la Declaración Ministerial de Malmö (2009), se plantean servicios integrados de Administración Electrónica para la creación y la gestión de empresas, para el estudio, el trabajo, la residencia y la jubilación en cualquier país de la Unión Europea. Eso significa facilidad para crear y gestionar empresas en la Unión Europea; facilidad de que las personas estudien, trabajen, residan y se jubilen en cualquier Estado miembro, lo que requiere a su vez de servicios transfronterizos, que resultan facilitados por la Administración Electrónica. Para implementar unos servicios de Administración Electrónica paneuropeos satisfactorios, debe desarrollarse una política que aborde la dimensión europea de la interoperabilidad.

### 7.3.3.- POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

#### **Conclusión 20ª.- Del E-Vote a la Participación-E y la E-Democracy.**

En la actualidad se dispone de la tecnología necesaria y de los presupuestos jurídico-políticos adecuados, para que la votación electrónica sea una realidad, en todos los aspectos, por lo que no hay que tener miedo de la votación a distancia por Internet, que no tiene por qué llevarse a cabo en días y horas distintos al sufragio presencial, pues los datos -incluso nominativos- de participación electoral, pueden estar disponibles on line y en tiempo real. El *know how* jurídico para ello está suficientemente detallado en la Recomendación Rec (2004) 11 del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 30 de septiembre de 2004. Como se ha procurado dejar claro en la presente Tesis, son completamente injustificadas las voces alarmistas al efecto, a condición de que se adopten las medidas adecuadas de seguridad informática, indisolublemente vinculadas en el Derecho del Ciberespacio a la seguridad jurídica.

El E-vote es, sin embargo, el primer escalón de la Democracia-E, que se construye sobre las amplísimas posibilidades de Participación-E, disponibles en la sociedad de la información. Un nuevo mundo se abre, pues, ante nosotros, también para reforzar o consolidar una democracia que, de tanto suponer que estamos en ella, probablemente hayamos dejado de construir. La E-Democracy puede ser uno de los revulsivos que ayuden a revertir esta situación, e ir de verdad hacia una regeneración democrática, que sea más un hecho que una bella expresión.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTA CIENTÍFICA.**

-ABA CATOIRA, A. (2007): *La Realización de la Igualdad de Oportunidades en la Sociedad de la Información: El Acceso. En particular la situación de las Mujeres*. En la obra colectiva coordinada por COTINO HUESO, L.: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.

-ADSUARA VARELA, B. (2007): *Hoja de Ruta o Lista de Tareas y Plazos de la Ley de Administración Electrónica*. En *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía* nº 4.

-ALABAU, Antonio (2001): *La Unión Europea y su Política para la Sociedad de la Información. En el umbral de una nueva gobernanza europea*. Madrid: Fundación Airtel.

-ALAMILLO DOMINGO, I. y URIÓS APARISI, F. X. (2011): *La Actuación Administrativa Automatizada en el Ámbito de las Administraciones Públicas. Análisis jurídico y metodológico para la construcción y la explotación de trámites automáticos*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

-ARENA, G. (2004): *E-Government y Nuevos Modelos de Administración*. En la *Revista de Administración Pública (RAP)* nº 163.

-ARROYO, L., MONTAÑÉS, J. y RECHES, C: *Estudios de Criminología II*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

-ASÍS ROIG, A. E. de (1996): *Documento Electrónico en la Administración Pública*. En la obra colectiva dirigida por GALLARDO ORTIZ, M. A.: *Ámbito Jurídico de las Tecnologías de la Información*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

-BARRIUSO RUIZ, C. (2007): *Administración Electrónica*. Madrid: Dykinson.

-BLASCO DÍAZ, J. L. (2007): *Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración*. En la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)* nº 136.



-BOIX PALOP, A. (2007): *La Neutralidad Tecnológica como Exigencia Regulatoria en el Acceso Electrónico a los Servicios Administrativos*. En la Revista General de Derecho Administrativo nº 16.

-BRADIER, A. (2004): *Le Gouvernement Électronique: Une Priorité Européenne*. En la Revue Française d' Administration Publique nº 110. Págs. 193 ss.

-BUSTAMANTE DONAS, J. (2009): *Filosofía de la Información y del Conocimiento. La Relación entre Técnica y Polis*. En la obra colectiva coordinada por SUÑÉ LLINÁS, E.: *Filosofía Jurídica y Política de la Nueva Ilustración*. México: Porrúa. Pág. 105.

-CABALLERO HARRIET. F. J. (2006): *Cultura, Ciudadanía y Derecho para Otra Mundialización*. En la Revista Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época nº 7.1.

-CABALLERO HARRIET. F. J. (2010): *Algunas Claves para Otra Mundialización*. Prólogo del Lehendakari Juan José Ibarretxe. Santo Domingo (República Dominicana): Funglode.

-CALVET, L.J. (2001): *Historia de la Escritura: de Mesopotamia hasta nuestros días*. Barcelona: Paidós.

-CANO BUESO, J. (2001): *En Torno a las Transformaciones de la Representación Política*. En el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XXXIV, nº 101.

-CENATIC (2009): *Software de Fuentes Abiertas en la Administración Electrónica*. Madrid: CENATIC.

-CERRILLO, A., GALÁN, A. y OTROS (2006): *La Reutilización de la Información del Sector Público*. Granada: Comares.

-CHADWICK, A. y MAY, Ch. (2003): *Interaction Between States and Citizens in the Age of the Internet: "E-Government in the United States, Britain, and the European Union"*. En la Revista Governance: An International Journal of Policy and Administration nº 16 (2).

-CIERCO SIERA, C. (2009): *Algunas Reflexiones sobre la Simplificación de los Procedimientos Administrativos a la Luz de los Avances de la Administración Electrónica*. En la Revista General de Derecho Administrativo nº 19.

-CLAD (2007): *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Pucón (Chile): CLAD.

-COM (1998) 585: *La información del sector público: un recurso clave para Europa*. Libro Verde aprobado por la Comisión el 20 de enero de 1999. Bruselas: Comisión Europea.

-COM (2003) 567: *El papel de la Administración Electrónica en el futuro de Europa*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 de septiembre de 2003. Bruselas: Comisión Europea.

-COM (2005) 229: *i2010. Una Sociedad de la Información Europea para el Crecimiento y el Empleo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de junio de 2005. Bruselas: Comisión Europea.

-COM (2006) 173: *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010: Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de abril de 2006. Bruselas: Comisión Europea.

-COM (2010) 2020: *Europa 2020. Una Estrategia para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 3 de marzo de 2010. Bruselas: Comisión Europea.

-COM (2010) 743: *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015. Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 15 de diciembre de 2010. Bruselas: Comisión Europea.

-COTINO HUESO, L. (2006): *El Voto Electrónico o la Casa por el Tejado. La Necesidad de Construir la Democracia y Participación Electrónicas por los Cimientos*. En la obra colectiva coordinada por el propio COTINO, L.: *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*. Granada: Comares.

-COTINO HUESO, L. y OTROS (2006): *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*. Granada: Comares.

-COTINO HUESO, L. (2007): *El Débil Compromiso Normativo por la Transparencia y Participación Electrónicas. Situación Actual y Posibilidades de Futuro*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.

-COTINO HUESO, L. y OTROS (2007): *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.

-COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración Electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

-CRIADO GRANDE, J. Ignacio (2010): *Las Instituciones Europeas ante la Configuración de la E-Administración. Una aproximación preliminar*. En la obra coordinada por COTINO HUESO, Lorenzo y VALERO TORRIJOS, Julián: *Administración Electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

-CRUZ RIVERO, D. (2005): *Análisis de los Antecedentes del Concepto de Firma Electrónica como Equivalente a la Firma Manuscrita*. En la Revista de Contratación Electrónica nº 60.

-CRUZ RIVERO, D. (2006): *El DNI Electrónico y el Mercado de las Entidades de Certificación*. En la Revista de Contratación Electrónica nº 69.

-CUADRADO GAMARRA, N. (2004): *Aplicación de los Sistemas Expertos al Campo del Derecho*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-CUADRADO GAMARRA, N. (2005): *Protección de Datos de Menores*. En la Revista Chilena de Derecho Informático nº 7.

-CURTIN, G., SOMMER, M. y VIS-SOMMER, V. (2003): *The World of E-Government*. Londres: The Haworth Press.

-DAVARA RODRÍGUEZ, M. A. (1993): *El Documento Electrónico en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común*. En la Revista de Administración Pública (RAP) nº 131.

-DAVARA RODRÍGUEZ, M.A. (2011): *Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados (Wolters Kluwer).

-DAVENPORT, T.H. (1993): *Process innovation: reengineering work through information technology*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

-DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ, L. A. (2006): *Transparencia de la Información Pública y Protección de Datos Personales: Un Balanceo Necesario*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-ESCRIHUELA MORALES, Francisco Javier (2011): *La Contratación del Sector Público. Especial referencia a los contratos de suministro y de servicios*. Madrid: La Ley.

-EUGENIO DÍAZ, F. (1996): *Universidad, Computación y Derecho: Sobre sus Implicaciones Recíprocas*. En la Revista Informática y Derecho nº 9-11.

-EUGENIO DÍAZ, F. (1999): *La Protección de la Intimidad y el Uso de Internet*. En la Revista Informática y Derecho. Revista Iberoamericana de Derecho Informático. Nº 30-32: *Contratación Electrónica, Privacidad e Internet*.

-FERNÁNDEZ GARCÍA, J. J. (1984): *Definición de Servicio Público. Su Aplicación al Problema de Suministro del Gas*. Pamplona: Aranzadi.

-GALINDO AYUDA, F. y TRANSMÜLLER, R. (2003): *E-Government: Legal, Technical and Pedagogical Aspects*. Albarracín.

-GALINDO GIL, P. (2003): *La Representación por Medios Telemáticos*. En la obra colectiva: *Administración Electrónica y Procedimiento Administrativo*. Madrid: FNMT-RCM.

-GALLEGO CÓRCOLES, I. (2005): *Contratación Pública Electrónica*. En la obra colectiva coordinada por PUNZÓN MORALES, J.: *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Valladolid: Lex Nova.

-GALVÁN RUIZ, J. y GARCÍA LÓPEZ, P. (2007): *La Administración Electrónica en España*. Barcelona: Ariel.

-GAMERO CASADO, E. (2009): *Interoperabilidad y Administración Electrónica: conéctense, por favor*. En la Revista de Administración Pública nº 179.

-GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *La Ley de Administración Electrónica. Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. 3ª ed. Cizur Menor: Thomson Aranzadi.

-GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2010): *El Derecho Administrativo ante la Era de la Información*. En la obra colectiva

coordinada por GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.: *La Ley de Administración Electrónica. Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. 3ª ed. Cizur Menor: Thomson Aranzadi.

-GARCÍA ACOSTA, F. M. (2007): *Participación y Democracia Electrónicas en el estado Representativo*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.

-GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1962): *La Lucha contra las Inmunidades de Poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. Revista de Administración Pública nº 38.

-GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. (1999): *Momento Actual de la Reflexión Criminológica*. En la obra colectiva coordinada por ARROYO, L., MONTAÑÉS, J. y RECHES, C: *Estudios de Criminología II*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

-GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico por Internet, Constitución y Riesgos para la Democracia*. Madrid: Edisofer.

-GRAY, M.; HODSON, N.; GORDON, G. Y OTROS (1995): *El Teletrabajo*. Madrid: BT Telecomunicaciones, ECTF y Fundación Universidad Empresa.

-IGARTUA SALAVERRÍA, J. (1993): *Una Interpretación Funcional de la Libre Valoración de las Pruebas Penales*. En la Revista Jueces para la Democracia nº 18.

-IGLESIAS FRÍAS, E. (1993): *Administración y Nuevas Tecnologías*. En la obra colectiva coordinada por DAVARA, M. A.: *VIII Encuentros sobre Informática y Derecho*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas y Aranzadi.

-ITURMENDI MORALES, J. (1983): *Una Aproximación a los Problemas del Método Jurídico desde la filosofía del Derecho*. En la obra colectiva: *Estudios de Filosofía del Derecho y Ciencia Jurídica. En Memoria y Homenaje al Catedrático Don Luis Legaz Lacambra (1906-1980)*. Tomo I. Madrid: CEC y Facultad de Derecho UCM. Pág. 572.

-ITURMENDI MORALES, J. (1993): *Acerca de Rudolph von Ihering (1818-1892) y el Sistema de los Juristas Romanos*. En la Revista Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura nº 11

-JUPP, V. (2003): *Realizing the Vision of eGovernment*. En la obra coordinada por CURTIN, G., SOMMER, M. y VIS-SOMMER, V.: *The World of E-Government*. Londres: The Haworth Press.

-KREIZMAN, G. y FRAGA, E. (2001): *E-Government Architecture: Development and Governance*. París: OCDE.

-LANCHO, J. M. y SANTO, R. (2007): *Comentarios al Proyecto de Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas*. En la Revista de Derecho VLex nº 48.

-LÓPEZ ZAMORA, P. (2006): *El Ciberespacio y su Ordenación*. Madrid. Grupo Difusión.

-MANTECA VALVERDE, V. (2009): *Funcionamiento Electrónico de los Órganos Colegiados*. En la Revista Actualidad Administrativa nº 8.

-MAP (2006): *Plan Concilia. Horarios y Teletrabajo*. Madrid: INAP.

-MAP (2006): *Manual para la Implantación de Programas Piloto de Teletrabajo en el Administración General del Estado*. Madrid: INAP.

-MARTÍN DELGADO, I. (2009): *Las Notificaciones Electrónicas en el Procedimiento Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

-MARTÍN DELGADO, I. (2010): *Identificación y Autenticación de los Ciudadanos*. En la obra colectiva coordinada por GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.: *La Ley de Administración Electrónica. Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. 3ª ed. Madrid: Thomson Aranzadi.

- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2010): *Las Implicaciones Jurídicas de la Interoperabilidad en la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas*. En COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J.: *Administración Electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

-MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2010): *Identificación y Autenticación: DNI Electrónico*. En la obra colectiva dirigida por Piñar Mañas, José Luis: *Administración Electrónica y Ciudadanos*. Madrid: Civitas Thomson.

-MARTÍNEZ NADAL, A. (2009): *Comentarios a la Ley 59/2003 de Firma Electrónica* (2ª ed). Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas.

-MESTRE DELGADO, J. F. (2003): *La Subasta Electrónica: Consideraciones sobre el Empleo de Medios Telemáticos en la Contratación Pública*. En la Revista General de Derecho Administrativo nº 2.

-MEZZARROBA, O. y GALINDO, F.: *Democracia Eletrônica*. Universidad de Zaragoza.

-MILAKOVICH, M.E. (2003): *E-Government and Performance Management in the Public Sector: Curriculum Revisions for Public Administration Courses*. En la obra colectiva coordinada por GALINDO, F. y TRANSMÜLLER, R.: *E-Government: Legal, Technical and Pedagogical Aspects*. Albarracín.

-MORCILLO MORENO, J. (2005): *La Identidad Digital, Mediante el Documento Nacional de Identidad Electrónico*. En la obra colectiva coordinada por PUNZÓN MORALEZA, J.: *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Valladolid: Lex Nova. Págs. 272 ss.

-MORENO MOLINA, J. A. (2010): *Administración Electrónica y Contratación Pública*. En la obra colectiva dirigida por PIÑAR MAÑAS, J. L.: *Administración Electrónica y Ciudadanos*. Madrid: Civitas-Thomson

-NISTAL, G. y CASTRO J.M (2002).: *Racionalización de las Políticas de Administración Electrónica en la Unión Europea. Un repaso a los Grupos de Trabajo de Administración Electrónica*. Madrid: MAP y Fundación Retevisión.

- NÚÑEZ ENCABO, M. (2005): *Constitución Europea y Derecho de Ciudadanía*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-NÚÑEZ ENCABO, M. (2009): *Sociedad de la Información y Convergencia Multimedia entre Telecomunicaciones, Audiovisual e Internet en el Marco Jurídico Europeo*. En la obra colectiva coordinada por SUÑÉ LLINÁS, E. y LARA YUSTE, F.: *Actas de la Segunda Convención Internacional de Derecho Informático, Electrónico y de las Comunicaciones*. Madrid: CIID y ASIMELEC.

-OCDE (2008): *E-Gobierno para un mejor Gobierno*. Madrid: INAP. (Original en inglés, 2006).

-OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. París: OECD.

-OECD (2003). *Promises and Problems of e-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*. París: OECD.

- OECD (2003), *The e-Government Imperative*. Paris: OECD.
- ORTIZ CHAPARRO, F. (1995): *El Teletrabajo. Una Nueva Sociedad Laboral en la Era de la Tecnología*. Madrid: McGraw&Hill.
- PASCUCCI DE PONTE, E. (2003): *La Educación en la Encrucijada de la Persona, la Familia y el Estado*. En la revista *Saberes: Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales* nº 1.
- PÉREZ ROYO, J. (2000): *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- PIANA, R. S. (2010): *La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Orientaciones y buenas prácticas*. En la obra coordinada por MEZZARROBA, O. y GALINDO, F.: *Democracia Eletrônica*. Universidad de Zaragoza.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. y OTROS (2010): *Administración Electrónica y Ciudadanos*. Madrid: Civitas-Thomson.
- PLAS, A. (1935): *La signature. Condition de forme et manifestation de volonté*. Universidad de Poitiers.
- PUNZÓN MORALEZA, J. y OTROS (2005): *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Valladolid: Lex Nova.
- RIVERO ORTEGA, R. (2007): *El Expediente Administrativo. De los Legajos a los Soportes Electrónicos*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi.
- ROIG BATALLA, Antoni (2010): *Intimidad y Administración Electrónica*. En COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J.: *Administración Electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2000): *Internet en la Participación Política*. Revista de Estudios Políticos nº 7/2000.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2007): *El Protagonismo de las Nuevas Tecnologías en los Nuevos Movimientos Sociales*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares.



-SANTAMARÍA RAMOS, F. J. (2011): *El Encargado Independiente. Figura Clave para un Nuevo Derecho de Protección de Datos*. Madrid: La Ley.

-SANZ ARCEGA, E. (2010): *La Democracia ante la Revolución Tecnológica. La Inconstitucionalidad del Voto Electrónico*. En la obra colectiva coordinada por MEZZARROBA, O. y GALINDO, F.: *Democracia Eletrônica*. Zaragoza: Prensas Universitarias de la Universidad de Zaragoza y LEFIS.

-SEGARRA TORMO, S. (2004): *Utilización de la Firma Electrónica en la Administración Española I: La Agencia Estatal de Administración Tributaria*. En la obra colectiva coordinada por el MEH: *Administración Electrónica y Procedimiento Administrativo*. Madrid: FNMT-RCM.

-SUÑÉ LLINÁS, E.(1994). *Lógica, Derecho e Inteligencia Artificial*. Edición electrónica en Infobase de Folio Pre Views. Hay otra edición en CD-ROM, de Servbaropt interactive, 1995. Bariloche, Argentina: Ministerio de Justicia.

-SUÑÉ LLINÁS, E. (1998): *El Teletrabajo*. En la obra colectiva: *XI Encuentros sobre Informática y Derecho*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas y Aranzadi.

-SUÑÉ LLINÁS, E. (2000): *Documento digital y firma electrónica*. En la Revista General de Legislación y Jurisprudencia nº 2.

-SUÑÉ LLINÁS, E. (2000): “El Procedimiento Administrativo en la Era Digital. La Necesidad de Entidades de Certificación”. En el Vol. 5 de la Colección *Maestros Complutenses de Derecho*, coordinada por el propio SUÑÉ LLINÁS, E.: *Luis Jordana de Pozas. Creador de Ciencia Administrativa*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-SUÑÉ LLINÁS, E. (2002) *Tratado de Derecho Informático*. Vol. I. *Introducción y Protección de Datos Personales*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-SUÑÉ LLINÁS, E. (2004): *La Ventanilla Única Electrónica*. En *Actas del Xº Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Derecho Informático.

-SUÑÉ LLINÁS, E. (2006): *Teoría Estructuralista del Derecho*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-SUÑÉ LLINÁS, E. (2006): *La Firma Electrónica y sus Aplicaciones*. En la obra colectiva: *Tratado de Derecho Informático Vol. II: Servicios de la Sociedad de la Información e Innovación Jurídica. Firma Digital, Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-SUÑÉ LLINÁS, E. (2009): “Derechos Humanos en el Ciberespacio: La Declaración de Derechos del Ciberespacio”. En la obra colectiva: *Actas de la Segunda Convención Internacional de Derecho Informático, Electrónico y de las Comunicaciones*. Madrid: CIID y ASIMELEC.

-TATE, J. (1994): *Le travail à domicile dans l` Union Europeenne*. Rapport du groupe de travail ad hoc. Rapporteur Jane Tate. Bruselas: Comisión Europea (D.G. de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales).

-TÉLLEZ VALDÉS, J. (2009): *El Voto Electrónico*. En la obra colectiva coordinada por SUÑÉ LLINÁS, E. y LARA YUSTE, F.: *Derecho Informático, Electrónico y de las Comunicaciones*. Madrid: CIID y ASIMELEC.

-TORRES LANA, J.A. (2005): *La Publicación “Online” de la Norma Jurídica*. En la Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías nº 8.

-TRONCOSO REIGADA, A. (2008): *La Administración Electrónica y la Protección de Datos Personales*. En la Revista Jurídica de Castilla y León nº 16.

-TRONCOSO REIGADA, A. (2010): *La Protección de Datos Personales. En busca del Equilibrio*. Valencia: Tirant lo Blanch.

-UNITED NATIONS (2003): *Global E-Government Survey. E-Government at the Crossroads*. Nueva York: ONU.

-UNITED NATIONS (2004): *Global E-Government Readiness Report. Towards Access for Opportunity*. Nueva York: ONU.

- UNITED NATIONS (2005): *Global E-Government Readiness Report. From E-Government to E-Inclusion*. Nueva York: ONU.

-UNITED NATIONS (2010): *E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. Nueva York: ONU.

-UNITED NATIONS (2012): *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*. Nueva York: ONU.

-URBANO CASTRILLO, E. (2009): *La Valoración de la Prueba Electrónica*. Valencia: Tirant lo Blanch.

-VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2010): *Documentos y Archivos Electrónicos*. En la obra colectiva dirigida por José Luis Piñar Mañas: *Administración Electrónica y Ciudadanos*. Madrid: Civitas-Thomson.

-VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2006): *Protección de Datos Personales y Administración Electrónica*. En la Revista Española de Protección de Datos nº 1.

-VARIOS AUTORES (1983): *Estudios de Filosofía del Derecho y Ciencia Jurídica. En Memoria y Homenaje al Catedrático Don Luis Legaz Lacambra (1906-1980)*. Tomo I. Madrid: CEC y Facultad de Derecho UCM.

-VARIOS AUTORES (1989): *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas.

-VARIOS AUTORES (1998): *XI Encuentros sobre Informática y Derecho*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas y Aranzadi.

-VARIOS AUTORES (2000): *Luis Jordana de Pozas. Creador de Ciencia Administrativa*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-VARIOS AUTORES (2003): *Administración Electrónica y Procedimiento Administrativo*. Madrid: FNMT-RCM.

-VARIOS AUTORES (2004): *Actas del Xº Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Derecho Informático.

-VARIOS AUTORES (2006): *Tratado de Derecho Informático Vol. II: Servicios de la Sociedad de la Información e Innovación Jurídica. Firma Digital, Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

-VARIOS AUTORES (2009): *Filosofía Jurídica y Política de la Nueva Ilustración*. México: Porrúa.

-VARIOS AUTORES (2009): *La Protección de Datos en la Administración Electrónica*. Madrid: AEPD y Thomson-Aranzadi.

-VARIOS AUTORES (2009): *Actas de la Segunda Convención Internacional de Derecho Informático, Electrónico y de las Comunicaciones*. Madrid: CIID y ASIMELEC.

-VIDA FERNÁNDEZ, J. (2009): *El Marco Comunitario Europeo de la Administración Electrónica*. En la FRevista Cuadernos de Derecho Local nº 21.

-VILLAR EZCURRA, J. L. (1989): *El Derecho del Ciudadano a la Notificación Directa de las Resoluciones Administrativas*. En el *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas.

-VILLAR PALASÍ, J. L. (1968): *Derecho Administrativo. Tomo I: Introducción y Teoría de las Normas*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM.

### **PÁGINAS WEB CITADAS.**

[http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae\\_000006223.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000006223.pdf)

[http://administracionelectronica.gob.es/?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=PAE\\_PG\\_CTT\\_General&langPae=es&iniciativa=239](http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=PAE_PG_CTT_General&langPae=es&iniciativa=239)

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_es.htm)

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/.../pdf/20100303\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/.../pdf/20100303_1_es.pdf)

[www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/recommendations/04E-votingRecSpanish\\_sp.asp](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/recommendations/04E-votingRecSpanish_sp.asp)

[www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?\\_piref73\\_7706063\\_73\\_1337373\\_1337373.next\\_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=6523&mostrarvolver=N](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=6523&mostrarvolver=N)

[www.csae.map.es/csi/pdf/051124declaration.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/051124declaration.pdf)

[www.csae.map.es/csi/pdf/2009 Malmö Version Final - Ministerial Declaration Final version\\_ES\\_version final.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/2009_Malmö_Version_Final_-_Ministerial_Declaration_Final_version_ES_version_final.pdf)

[www.csae.map.es/csi/pdf/egov.declaracion\\_ministeria.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/egov.declaracion_ministeria.pdf)

[www.csae.map.es/csi/pdf/ministerial\\_declaration.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/ministerial_declaration.pdf)

[www.csae.map.es/csi/pdf/ministerial\\_declaration\\_final\\_version\\_180907.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/ministerial_declaration_final_version_180907.pdf)

[www.dnielectronico.es](http://www.dnielectronico.es)

[www.elconfidencial.com/espana/2012/06/06/una-diputada-del-pp-embarazada-sera-la-primera-en-estrenar-el-voto-telematico-99406/](http://www.elconfidencial.com/espana/2012/06/06/una-diputada-del-pp-embarazada-sera-la-primera-en-estrenar-el-voto-telematico-99406/)

[www.euskadi.net/botoelek/](http://www.euskadi.net/botoelek/)

[www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/viewFile/276/297](http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/viewFile/276/297)

[www.portugal.ue-2000.pt](http://www.portugal.ue-2000.pt)

[www.poste.it/azienda/uffi\\_cipostali/reti\\_amiche.shtml](http://www.poste.it/azienda/uffi_cipostali/reti_amiche.shtml)